

CAPÍTULO TERCERO

MECANISMOS JURISDICCIONALES PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO EN MÉXICO

I. ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

El reconocimiento constitucional del derecho humano a un medio ambiente sano plantea el problema de hacerlo efectivo. Puede existir un largo recorrido entre que se reconoce una norma o un derecho, y su eficacia o ejercicio verdadero; en la doctrina se comentan y estudian tres dimensiones del fenómeno jurídico: la validez, la eficacia y la justicia, de manera que la validez puede ser un mero presupuesto al que no acompañe la eficacia.³¹⁹

El reconocimiento de derechos es una etapa previa a la eficacia, y podemos afirmar que se ha recorrido un largo camino para llegar a que el derecho a un medio ambiente sano sea reconocido por el derecho hegemónico del Estado; de igual forma, tampoco ha resultado fácil el camino para que una vez reconocido alcance la eficacia mediante el respeto de las autoridades y la observancia de los ciudadanos.

Aunque este derecho se constitucionalizó desde 1999, es importante recordar que por algún tiempo no se contaba con una acción colectiva de tutela jurisdiccional consagrada a la par en la misma carta magna; es decir, un mecanismo idóneo para hacerlo valer.

Según la propia Constitución, el Estado se encuentra obligado a garantizar el respeto a este derecho, y toda persona tiene derecho a que se le administre justicia.³²⁰ De nada sirve el reconocimiento de este derecho si no

³¹⁹ Un derecho válido, dotado de validez formal y material, no necesariamente tiene que ser eficaz, ya que por diversas razones las previsiones contenidas en la norma pueden no ser cumplidas. Por ello, algunos juristas resaltan y exigen como condición del derecho la eficacia, incluso una de las grandes concepciones jurídicas, el realismo jurídico, es defensora de que el derecho real no está en la norma, por muy válida que sea, teniendo a tal efecto la norma válida el valor de un programa u orientación, pero no la cualidad de un verdadero derecho. *Cfr.* Soriano Díaz, Ramón Luis, *Sociología del derecho*, España, Ariel, 1997, pp. 365-367.

³²⁰ Artículo 4o., párrafo quinto, y artículo 17 párrafo segundo, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

existen los mecanismos procesales idóneos para su efectivo acceso a la justicia. Robert Alexy,³²¹ como muchos otros autores, sostiene que los derechos fundamentales son, *prima facie*, derechos subjetivos que cuentan con tutela judicial.³²²

Siguiendo a Cappelletti y Garth, “en un sistema igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos, el acceso a la justicia es intrínseco al derecho fundamental de toda persona de recibir una respuesta estatal o alternativa a sus conflictos sociales”.³²³

El *acceso a la justicia* no es fácil de definir. Según Sánchez Gil, podemos entender que es “la facultad de los gobernados a recurrir a los órganos jurisdiccionales para obtener de ellos la tutela de sus derechos, y no quedar indefensos ante su violación”.³²⁴

De acuerdo con Javier Gonzaga Valencia, el *acceso a la justicia* ha sido definido en dos sentidos según su alcance. En sentido restringido, que se refiere a la capacidad que tienen las personas para acceder a los tribunales de justicia, y a través de ellos lograr la resolución del litigio o conflicto. Y en sentido amplio, en el cual el acceso a la justicia implica la existencia de una serie de instrumentos jurídicos, no solamente judiciales, sino administrativos, políticos y culturales que permitan la efectividad de los derechos.³²⁵

Es importante señalar que existen diversos acuerdos internacionales en materia de derechos humanos,³²⁶ de los que México es parte, que han establecido que los Estados deben prever recursos efectivos en caso de violación de los derechos que en ellos se tutelan, lo cual, por supuesto, es aplicable también a los derechos humanos vulnerados por daños ambientales.³²⁷

³²¹ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 473.

³²² En el derecho romano encontramos el principio *ubi ius ibi remedium*, que quiere decir que donde hay derecho hay acción; así, *a contrario sensu*, si no hay acción efectiva no hay derecho. De manera similar, una máxima jurídica en EUA es: *where there is no remedy there is no right*, lo que se traduce como “donde no existe remedio, no existe derecho”.

³²³ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 13.

³²⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coord.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, t. I, México, PJJF-CJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 400.

³²⁵ Gonzaga Valencia Hernández, Javier, *op. cit.*, p. 4.

³²⁶ Este derecho también se encuentra reconocido por otros instrumentos internacionales de los cuales México no es parte, como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por citar algunos.

³²⁷ Aunque algunos instrumentos se refieren a este derecho con diferentes denominaciones, se puede afirmar que todos ellos tienen referencia explícita o implícita al derecho de acceso a la justicia.

Lo anterior es reconocido, por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 8 y 10; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en su artículo 14, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 25 se destaca, al señalar que

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Este artículo establece la obligación a cargo de los Estados, de ofrecer a todas las personas un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos humanos.

De manera similar, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que los Estados se comprometen a adoptar todas las medidas económicas, técnicas y legislativas, así como destinar la mayor cantidad de recursos disponibles, para lograr que estos derechos humanos sean respetados, protegidos, y a que sea garantizado su ejercicio de manera eficaz, respetando los principios de no discriminación e igualdad de derechos entre hombres y mujeres.³²⁸

En este contexto, el derecho de acceso a la justicia también se consagra en nuestra Constitución en el artículo 17, segundo párrafo, que expresa lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”. Del referido precepto se desprende que la justicia debe ser accesible para todos por igual; por lo tanto, no debe haber obstáculos para obtener resultados positivos tanto en lo individual como en lo colectivo.

Así, en general, el derecho de acceso a la justicia implica la posibilidad de acceder a los tribunales de forma expedita para hacer valer nuestros derechos, y a que existan mecanismos jurisdiccionales de protección de aquellos derechos que han sido reconocidos en el ordenamiento jurídico. Además, se requiere que estos mecanismos sean efectivos y que garanticen de manera pronta, completa e imparcial nuestros derechos.

³²⁸ PIDESC, artículos 2 y 3.

Ubicándonos en el contexto ambiental, el acceso a la justicia ambiental puede entenderse como “la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental”.³²⁹

Al respecto, el derecho de acceso a la justicia ambiental también ha sido consagrado en diferentes instrumentos internacionales (no vinculantes).³³⁰ Entre ellos destacan las declaraciones de la ONU sobre el medio ambiente: cronológicamente lo han establecido la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) en su principio 23; la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) que lo estipula en su principio 10, y fue refrendado en la Declaración sobre el Desarrollo Sustentable (Johannesburgo, 2002), donde se reafirmaron los principios consagrados en la Declaración de Río de 1992, en especial el principio 10.

Es necesario enfatizar la relevancia del principio 10 de la Declaración de Río y su rol dentro del derecho al acceso a la justicia. Este principio dispone:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La consagración del principio 10 de Río contribuyó de manera decisiva para que algunos convenios internacionales en materia de protección ambiental incluyeran el derecho de acceso a la justicia ambiental dentro

³²⁹ Brañes, Raúl, “El acceso a la justicia ambiental...”, *cit.*, p. 5.

³³⁰ También se ha contemplado en otros instrumentos jurídicos internacionales vinculantes, como el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Número 169, de la Organización Internacional del Trabajo), del que México es parte; en el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia del Medio Ambiente (Convenio de Aarhus), y de manera más reciente en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

de sus disposiciones. Aunque algunos documentos anteriores ya lo habían previsto,³³¹ el principio 10 de Río se distinguió de ellos debido a que presentó de manera conjunta e interrelacionada los llamados *derechos de acceso*,³³² que incluyen el derecho de acceso a la justicia ambiental y otros dos derechos que están íntimamente ligados con este; el derecho de acceso a la información ambiental y el derecho a la participación en la toma de decisiones de incidencia ambiental.

La doctrina ha definido el principio 10 de Río como un instrumento de la *democracia ambiental*, que es clave para alcanzar la justicia ambiental y social. Se afirma que con los años ha proporcionado un marco reconocido globalmente para el desarrollo de normas y leyes nacionales sobre los derechos de acceso en materia de medio ambiente.³³³ Se puede decir que es de este principio de donde parte la juridificación en materia ambiental.

Cabe destacar que el principio 10 de Río es uno de los principios que más dificultades ha presentado para su implementación. Desde su declaración en 1992, la comunidad internacional ha realizado una serie de esfuerzos para concretar mecanismos y estrategias que lo hagan una realidad para lograr un desarrollo sustentable.³³⁴

Pese a esos esfuerzos y algunos progresos, ha sido necesario alcanzar compromisos para la implementación apropiada de los derechos de acceso en los ordenamientos jurídicos nacionales. Por esta razón, la consagración de acuerdos legalmente vinculantes han probado ser una opción más eficaz, como se ha podido comprobar con la experiencia del desempeño del Convenio de Aarhus,³³⁵ adoptado en 1998 bajo los auspicios de la UNECE, que

³³¹ El Plan de Acción para el Ambiente Humano, surgido de la Conferencia de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, y la Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud de 1989.

³³² Este conjunto de derechos es también llamado como *derechos instrumentales* y *derechos de participación* en otros instrumentos internacionales y en la doctrina.

³³³ PNUMA, *Poner en práctica el principio 10 de Río. Guía de implementación de las directrices de Bali*, PNUMA, 2015.

³³⁴ Con el fin de acelerar su adecuada implementación, en 2010 se dictó un “Guía para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, conocida como Directrices de Bali. Posteriormente, en 2012, durante la Conferencia de Río+20, se adoptó la “Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Más tarde, en 2015, PNUMA publicó un nuevo documento titulado “Poner en práctica el principio 10 de Río”, con el fin de proporcionar una nueva guía para implementar las Directrices de Bali. Esto denota en parte su difícil implementación.

³³⁵ “Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, adoptada en 1998 en el marco

es el instrumento jurídico internacional más altamente elaborado aplicando el principio 10 de Río hasta el momento.

Además, de manera reciente, inspirándose en las disposiciones del Convenio de Aarhus, los Estados de Latinoamérica y el Caribe han unido sus voluntades para adoptar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo Escazú. El Acuerdo se abrió a firma el 27 de septiembre de 2018, y tras alcanzar los requisitos establecidos en su artículo 22, entrará en vigor el 22 de abril de 2021.³³⁶

Actualmente, es el único acuerdo vinculante emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), además de ser el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe, y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.³³⁷

Una efectiva implementación del Acuerdo de Escazú en México constituirá un avance clave para la defensa del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y la reducción de los conflictos socioambientales; además, contribuirá en el fortalecimiento de la regulación ambiental para una mayor transparencia, una participación ciudadana más amplia y el acceso a la justicia para víctimas de daños ambientales. Además, será obligatorio garantizar una protección eficaz para las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales, tema que se ha vuelto cada vez más preocupante en nuestro país. Sin embargo, muchas serán las dificultades que se tendrán que enfrentar para que el Acuerdo de Escazú cumpla su propósito; ello deberá implicar cambios en nuestro sistema jurídico nacional, con la inserción de normas que promuevan la protección al ambiente; pero más importante: la implementación para asegurar su tutela efectiva.

En México, a partir de las reformas de 2012 al artículo 4o., se estableció expresamente que es el Estado el que debe garantizar el ejercicio pleno de

de la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en Aarhus, Dinamarca, que entró en vigor en 2001.

³³⁶ Según el artículo 22 del Acuerdo de Escazú, para entrar en vigor debe ser ratificado por once Estados. Una vez depositado el onceavo instrumento, inicia un conteo de noventa días para la fecha de entrada en vigor. Este requisito se cumplió con la ratificación de México el 5 de noviembre de 2020 y con el depósito de su instrumento de ratificación el 22 de enero de 2021.

³³⁷ Para ahondar sobre el tema véase Medici Colombo, Gastón, “El Acuerdo de Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, España, 2018, pp. 1-66.

este derecho y su tutela jurisdiccional; ello, al señalar que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho...”.

El sistema jurídico mexicano, a pesar de haber reconocido el derecho a un medio ambiente *adecuado* desde 1999 en la Constitución (posteriormente reformado a *sano*) no contaba con los mecanismos jurídicos adecuados para hacerlo valer. Si bien existía el acceso a la justicia ambiental por la vía administrativa, civil o penal, estos mecanismos no habían sido diseñados para la solución de casos en los que están involucrados intereses colectivos y difusos, sino que estaban concebidos para resolver conflictos jurídicos en los que están involucrados intereses individuales. Sin embargo, las relaciones jurídicas generadas en torno a las situaciones ambientales son por lo general de carácter colectivo y difuso; por lo tanto, el hecho de que no existiera un mecanismo adecuado representaba un obstáculo para el acceso a la justicia ambiental.

Debido a las reformas y adiciones tanto a la Constitución como a las leyes y a los códigos, comentadas en el capítulo anterior, ahora existen mecanismos de defensa constitucional para hacer valer el derecho a un medio ambiente sano ante los tribunales, tomando en cuenta su naturaleza colectiva y difusa. Estos mecanismos son el juicio de amparo colectivo, que ahora reconoce el interés legítimo, y las acciones colectivas; de ambos hablaremos más adelante.

La inclusión de estas herramientas en nuestro sistema jurídico, pese a ser avances importantes en la materia, enfrentan aún retos importantes; ahora contamos con estas garantías constitucionales, pero habrá que ver si logran garantizar de manera efectiva la tutela del derecho a un medio ambiente sano en su aplicación a casos concretos.

Según Raúl Brañes, el hecho de que se haya establecido en la Constitución Política el derecho de todas las personas a un medio ambiente sano y que se haya garantizado mediante las correspondientes acciones constitucionales, transforma al derecho ambiental en un *derecho vivo*.³³⁸

1. Los derechos e intereses difusos y colectivos

La noción de acceso a la justicia es un concepto que se ha transformado a lo largo de los años; inició como una posibilidad para defender derechos individuales, y en la actualidad es una vía protectora de derechos individua-

³³⁸ Brañes, Raúl, “El acceso a la justicia ambiental...”, *cit.*, p. 26.

les y colectivos.³³⁹ Al respecto, los derechos e intereses difusos o colectivos representan una ruptura con el paradigma tradicional de la teoría clásica del interés jurídico.³⁴⁰

Es preciso aclarar que tanto en las leyes, en la doctrina, como en la jurisprudencia encontramos que al hablar de los derechos e intereses difusos y colectivos se refieren a éstos de manera indistinta; usan la locución *interés* en lugar de *derechos*, o usan ambas connotaciones.³⁴¹ Al hablar de intereses o derechos no es que se trate de conceptos sinónimos, no todo interés jurídico importa para su titular un derecho subjetivo, sino que los intereses al ser amparados o tutelados asumen el estatus de derechos.³⁴² Así también, la existencia de un derecho subjetivo lleva naturalmente aparejado el interés legítimo de defenderlo.³⁴³

En efecto, estos intereses han sido denominados por la doctrina con diferentes nombres, como “intereses sociales”, “intereses de grupo”, “intereses colectivos”, “intereses supraindividuales” e “intereses de clases”.³⁴⁴ La doctrina se inclina a utilizar como concepto genérico el de “intereses de grupo” o “intereses supraindividuales”. Y dentro de esta clasificación se comprenden los intereses difusos y los intereses colectivos.³⁴⁵

Los intereses difusos y los intereses colectivos deben diferenciarse. Para mayor claridad del concepto de estos intereses, citaremos algunas reflexiones: Ma. Lourdes Hernández Meza distingue a los derechos difusos de los derechos colectivos, y afirma que un derecho difuso es aquel derecho tra-

³³⁹ Anglés Hernández, Marisol, “Algunas vías de acceso a la justicia ambiental”, en Esquivel, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2: *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 1-19.

³⁴⁰ Gonzaga Valencia Hernández, Javier, *op. cit.*, p. 42.

³⁴¹ Esto fue considerado por el legislador en la exposición de motivos respecto del título tercero del CFPC: “...Resulta relevante manifestar que la expresión relativa a «derechos e intereses» no es en absoluto accidental. Por el contrario, es fruto de una discusión amplia en la que se arribó a la conclusión de que era necesario la inclusión de ambos términos en la redacción del artículo con el objetivo de ensanchar la protección de los grupos o colectividades. De esta forma no solo los derechos, sino también los intereses (entendidos en su concepto más amplio) de las colectividades quedan comprendidos y tutelados por la legislación en materia de acciones colectivas...”.

³⁴² Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2003.

³⁴³ Macías Sandoval, María del Refugio, *op. cit.*, p. 51.

³⁴⁴ Gonzaga Valencia Hernández, Javier, *op. cit.*, p. 43.

³⁴⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El acceso a la justicia de los intereses de grupo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5o. ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la SCJN, A. C., 2006, t. I, p. 725.

sindividual de naturaleza indivisible cuyo titular es un grupo de personas indeterminadas entre los que no existe una relación jurídica, y dentro de los cuales se encuentra el derecho a un medio ambiente sano; en este tipo de intereses o derechos no hay una relación base para determinar a los titulares. Por su parte, señala que un derecho colectivo es aquel derecho trasindividual de naturaleza indivisible cuyo titular es un grupo de personas determinadas o determinables entre las cuales existe una relación jurídica.³⁴⁶

De manera similar, la SCJN ha definido a los intereses supraindividuales distinguiendo a los intereses difusos de los intereses colectivos en la jurisprudencia por reiteración XI.1o.A.T.J/10 (10a.). Según esta jurisprudencia, los intereses difusos son aquellos que se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común.

Este mismo criterio jurisprudencial establece que los intereses colectivos corresponden a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad.³⁴⁷

Por otra parte, el CFPC, en su artículo 580, fracción I, en su momento, y ahora el artículo 858 del CNPCyF, alude a los derechos e intereses difusos y colectivos de manera general, refiriéndose a ellos como “aquellos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes”.

Como podemos apreciar, los intereses difusos pertenecen a muchos en común, sin que se pueda precisar quiénes son, integrando un conjunto difuso de personas coparticipes de un mismo interés; lo difuso no es en cuanto al interés, sino en cuanto a quiénes integran el grupo. La principal diferencia entre los intereses difusos y los intereses colectivos es que entre los titulares del interés difuso no existe relación jurídica alguna; en cambio, entre los titulares de un interés colectivo sí existe una relación jurídica de base, o se

³⁴⁶ Hernández Meza, Ma. Lourdes, “Las acciones colectivas en materia ambiental. Análisis sobre la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles en México”, en Ginebra Serrabou, Xavier *et al.*, *Las acciones colectivas en el derecho mexicano*, México, Tirant lo Blanch, 2013, p. 206.

³⁴⁷ INTERESES DIFUSOS O COLECTIVOS. SU TUTELA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, tesis: XI.1o.A.T., *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 34, septiembre de 2016, t. III, p. 2417.

les puede relacionar con la parte contraria, y el grupo de personas que lo integran puede identificarse perfectamente.

La esencia de los derechos de grupo y el criterio que los determina es la indivisibilidad; esto es, la imposibilidad de reducirlos en la suma de derechos individuales. Son derechos e intereses que pertenecen a una comunidad o conjunto de personas (no a ninguna persona en forma individual) que comparte circunstancias de hecho o de derechos comunes, tales como un mismo ambiente, o que se hallan afectadas por una determinada situación. En este orden de ideas, Mauro Cappelletti afirma que sean difusos o colectivos estos intereses, lo esencial es que nadie es titular, y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o de una categoría determinada son titulares.³⁴⁸

Así pues, los derechos colectivos y difusos, entre los que se encuentran los derechos ambientales, han presentado dificultades históricas para su tutela por su carácter transindividual, y quedaban fuera del ámbito de protección de los mecanismos tradicionales de carácter individual; por esa razón fueron incorporados nuevos mecanismos que habilitan a los grupos o comunidades afectados para hacer valer su derecho a un medio ambiente sano, y que eran necesarios para garantizar a los interesados el acceso a la justicia, como las acciones colectivas, la responsabilidad ambiental y el juicio de amparo colectivo.

Sin embargo, al hablar de tutela judicial efectiva, el acceso a la justicia de esos grupos que tienen un interés legítimo no es suficiente para salvaguardar derechos como el derecho a un medio ambiente sano, ya que la efectividad de la tutela judicial no sólo radica en el hecho de contar con la fundamentación normativa que permita presentar una acción grupal, sino que se debe poder concluir con estos procesos y obtener resoluciones eficaces, que se traduzcan en el respeto y defensa del derecho colectivo vulnerado.

2. *La peculiaridad de la materia ambiental y el acceso a la justicia*

En general, el acceso a la justicia conlleva algunas dificultades, como el costo y el tiempo del litigio, las capacidades económicas y técnicas de los litigantes para reclamar justicia y su capacidad de organización, entre muchas otras. Estos factores pueden llegar a representar en la práctica judicial verdaderas barreras u obstáculos al acceso a la justicia.

³⁴⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional...*, cit., pp. 723-743.

Por desgracia, el acceso a la justicia ambiental padece algunas complicaciones adicionales, como la complejidad científico-técnica de los casos ambientales. Además, como ya se comentó, la naturaleza de los intereses en juego en materia ambiental, habitualmente son intereses colectivos y difusos.³⁴⁹

Casi siempre existen dificultades y obstáculos para contar con pruebas idóneas y demostrar pretensiones en cualquier controversia jurídica, y es aún más complicado acreditar los daños a bienes de orden colectivo, sobre todo cuando se trata de daños ambientales.

Los actores no disponen de las pruebas en sus archivos personales ni se dedican a actividades que les generen información que pueda ser utilizada en el juicio, ni existen registros públicos de bienes colectivos. Y, por lo general, las pruebas implicarán un profundo conocimiento científico, o implicarán costos importantes. Incluso, representa una gran dificultad demostrar el nexo causal entre las acciones realizadas y los efectos nocivos provocados.³⁵⁰

En muchos casos no es posible identificar a las víctimas del perjuicio o al autor del daño, como en los casos de daños producidos por la contaminación atmosférica. Por ejemplo, cómo se podría acreditar el grado de contaminación del aire en un lugar donde no existe monitoreo por parte del gobierno, y cómo acreditar el daño que causa día a día en la salud de las personas, en la flora y en la fauna. Es muy complicado determinar el nexo causal cuando se trata de daños producidos por la contaminación atmosférica; el derecho mexicano no ofrece solución. El carácter colectivo de este tipo de daños se manifiesta en que pueden ocurrir sin que se produzcan daños a particulares específicos ni a su patrimonio, sino que afectan el entorno o el equilibrio ecológico.³⁵¹

Otra complicación es la capacidad de los afectados para organizarse con el fin de hacer valer sus derechos ante los tribunales de justicia, y la capacidad económica y técnica que se requiere en general para enfrentar este tipo de procesos. Hay que recordar que por lo general los daños ambientales se producen no sólo a una persona, sino a un conglomerado muchas veces disperso, vulnerable, e incuantificable de personas de todas las edades y condiciones sociales, y en su mayoría no tienen los medios, el conocimiento ni el interés de promover o accionar un procedimiento judicial.

³⁴⁹ Brañes, Raúl, “El acceso a la justicia ambiental...”, *cit.*

³⁵⁰ Revuelta Vaquero, Benjamín y López Ramos, Neófito (coords.), *Acciones colectivas. Un paso hacia la justicia ambiental*, México, Porrúa, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Asociación de Jueces y Magistrados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A. C., 2012, pp. 101-137.

³⁵¹ Macías Sandoval, María del Refugio, *op. cit.*, p. 106.

De igual forma, la reparación del daño en materia ambiental representa otra dificultad; en materia ambiental se trata por lo general de bienes que usualmente no están en el mercado, o que no son fácilmente equiparables, y, por lo tanto, no existen precios o medidas convencionales para su reparación. Surgen muchas preguntas al respecto, ¿cómo valorar los bienes ambientales?, o en el caso concreto, ¿cuánto vale un metro cúbico de aire de buena calidad? Esto nos da una idea de la complejidad del tema.

Cuando ocurre un daño a bienes colectivos, a bienes públicos, la colectividad necesita que esos bienes sean reparados, y que los posibles efectos dañinos en la comunidad sean resarcidos. Es decir, que se haga todo lo necesario para restituir las cosas al estado que se encontraban antes de causarse el daño, y que se mitiguen los efectos nocivos. Pero en el caso de los daños ambientales, es bastante común que no se puedan restituir las cosas al estado en que se encontraban originalmente. Más bien, se buscan acciones compensatorias, equiparables o sustitutivas que logren compensar a los afectados en el uso y disfrute del bien público que se les hubiera dañado. Difícilmente el pago de una cantidad en dinero podría ser la solución, debido a que presentaría la controversia de determinar a quién y por qué le correspondería apropiarse de una indemnización que pertenece a la comunidad.³⁵²

Por otra parte, en estos procesos, por lo general está comprometido un interés social, y se exige la participación de un órgano que represente este interés, un órgano que vele por la garantía y eficacia de los derechos e intereses colectivos, promueva a las organizaciones sociales que se dediquen a ello y sirva de puente entre éstos y otras instancias del Estado para que sean reconocidos los derechos ambientales consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales.

En el caso de las acciones colectivas, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) es uno de los sujetos legitimados para promover estas demandas; sin embargo, su participación cuenta con distintos retos difíciles de superar, como la falta de recursos humanos y materiales para desempeñar dicha labor, y el hecho de que a pesar de que la materia ambiental es concurrente, no se facultó a las autoridades estatales como sujetos legitimados. Estas dificultades se han reflejado en el número de trámites de

³⁵² El CNPCyF en sus artículos 857, 901 y 902, plantea, en lo que se refiere a las acciones colectivas difusas, que si no fuera posible restituir las cosas al estado que guardaban antes de la afectación, se condenará al cumplimiento sustituto, lo cual significa un pago que habrá de ir a parar a un fondo que se instauró, no para buscar la reparación del daño, sino para financiar los litigios y promover la investigación y difusión relacionada con las acciones y los derechos colectivos.

acciones colectivas que ha presentado la Profepa desde que este instrumento procesal entró en vigor.³⁵³

A todas las dificultades anteriores se puede añadir que los casos en materia ambiental exigen una preparación especial de los operadores jurídicos, tanto abogados como jueces, que regularmente no es proporcionada por la enseñanza que reciben los profesionales del derecho.

En algunos países como India, Australia, Nueva Zelanda, Costa Rica y Ecuador se han establecido tribunales ambientales especializados.³⁵⁴ Actualmente en nuestro país no hay tribunales dedicados exclusivamente a dilucidar las cuestiones ambientales; sin embargo, se ha introducido el planteamiento de integrar un tribunal especializado, como los creados para los asuntos electorales, agrarios, laborales, o para los menores de edad. Según Passos de Freitas, “el juez especializado adquiere conocimientos más profundos de la materia, decide con más rapidez y da mayor seguridad a las partes, que pueden saber de antemano cual será la solución de sus conflictos”.³⁵⁵

No obstante lo anterior, otro sector de la doctrina considera que no son necesarios los tribunales especializados en materia ambiental, sino que más bien se debe capacitar constantemente a los jueces en materia de protección de los intereses ambientales, a través de cursos específicos sobre legislación, jurisprudencia y doctrina nacional en materia ambiental, así como de las experiencias comparadas.³⁵⁶

Cuando se introdujeron las acciones colectivas en nuestra Constitución, se inició con los tribunales ordinarios, pero al expedirse la LFRA se determinó en su artículo 30 que: “El Poder Judicial de la Federación contará con Juzgados de Distrito con jurisdicción especial en materia ambiental”. Y en su artículo tercero transitorio se precisó que esta jurisdicción especializada debería establecerse en un término máximo de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley; pero se agregó que la jurisdicción especializada en materia ambiental podía otorgarse a los juzgados de distrito en funciones en cada circuito, sin que esto implique la creación de nuevos órganos jurisdiccionales. El término se cumplió en 2015, y se resolvió que en tanto se ordene la instalación de juzgados especializados en materia ambiental, en cada uno de los circuitos

³⁵³ Se verá este tema más adelante, al hablar sobre cómo han funcionado las acciones colectivas en materia ambiental.

³⁵⁴ Alanís, Gustavo (coord.), *Los derechos humanos...*, cit., p.37.

³⁵⁵ Passos de Freitas, Vladimir, “Necesidad de crear tribunales especializados en materia ambiental, Memorias del Simposio Judicial Desarrollo Ambiental y Desarrollo Sostenible en América Latina”, México, PNUMA, 2000.

³⁵⁶ Bordalí Salamanca, Andrés, *Tutela jurisdiccional del medio ambiente*, Chile, Universidad Austral de Chile, 2004.

judiciales, los juzgados de distrito continuarán atendiendo los asuntos ambientales a los que se refiere la LFRA.³⁵⁷ A enero de 2024, no hay juzgados federales especializados en materia ambiental, y son los juzgados en materia administrativa (en donde los hay) los que atienden las demandas relacionadas con el medio ambiente. En otros casos, y para los circuitos federales en donde no hay jurisdicción administrativa federal, los juzgados de distrito atienden las demandas.

Éstos son sólo algunos de los problemas que puede presentar el acceso a la justicia ambiental, sabemos que pueden existir otras causas distintas a las señaladas con anterioridad; no obstante, habrá que resolver las dificultades que entorpecen el acceso a la justicia. El hecho de que se hayan incorporado a nuestra legislación mecanismos que tutelan los derechos e intereses colectivos, representa un avance significativo que hace pensar que la justicia ambiental no es un objetivo imposible de alcanzar.

II. MECANISMOS JURÍDICOS TRADICIONALES PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

Tradicionalmente, antes de las reformas que establecieron los procedimientos jurisdiccionales específicos y adecuados, la protección y tutela de los intereses colectivos ambientales había sido a través de la vía administrativa, civil o penal; los cuales no resultaban eficaces para defender este tipo de derechos, ya que estaban inmersos en el sistema de derecho subjetivo, en donde debe existir una afectación personal y directa para poder acceder a ellos. En la actualidad, la jurisdicción ambiental es apenas incipiente y aún no se llega a un mecanismo verdaderamente efectivo, ya que hay distintas vías para proteger el ambiente de la nociva incidencia humana y empresarial.

De Paz González sostiene que en distintas jurisdicciones se puede afirmar que las sentencias han visibilizado y materializado el contenido de las normas de derecho ambiental, y muestran tres tendencias de la justicia ambiental para obligar a los gobiernos a:

- a) Realizar acciones concretas de protección de zonas de importancia biológica y reducir la contaminación del aire y tierra.

³⁵⁷ *DOF*, 3 de julio de 2015. Acuerdo General 27/2015 del Pleno del CJF, que precisa la competencia de los juzgados de distrito mixtos, especializados y semiespecializados de la República mexicana, que actualmente tienen competencia en juicios administrativos, para atender los asuntos ambientales señalados en la LFRA.

- b) Revertir obras de infraestructura que tienen impacto ambiental por la emisión de GEI para la protección de generaciones presentes y futuras.
- c) Ampliar legitimidad de grupos de interés atípicos en el litigio, como niños, niñas y adolescentes para reivindicar sus derechos al amparo de las normas internacionales y constitucionales sobre el ambiente.³⁵⁸

En el caso de México, y a partir del juicio de amparo, anterior a la reforma de 2013 sólo era procedente este cuando se tenía un interés jurídico, el cual también requería la comprobación de una afectación personal y directa, lo que significaba que no existían posibilidades reales de ampararse con éxito en los asuntos ambientales. De igual forma, tampoco eran de utilidad para incidir con eficacia en la resolución de los problemas ambientales los otros mecanismos de control de la Constitución que ya se contemplaban, como lo son la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

De tal manera que sólo estaban disponibles los mecanismos jurídicos tradicionales para la protección del derecho a un medio ambiente sano, por la vía civil, penal y administrativa, concebidos para regular relaciones jurídicas de carácter individual, y, por lo tanto, para resolver conflictos jurídicos en los que están involucrados intereses individuales. Estos mecanismos no fueron diseñados para la solución de casos en los que están involucrados intereses colectivos y difusos; sin embargo, debían ser utilizados para la resolución de conflictos jurídicos de naturaleza ambiental.

Por esta razón, esos mecanismos jurídicos no han resultado ser suficientes para la protección y defensa efectiva de los derechos ambientales como derecho de la colectividad, o difusos, lo que se estaba transformado en una limitante seria para el acceso a la justicia ambiental.

Además de este problema, existen una serie de dificultades institucionales, económicas y jurídicas adicionales para hacer valer su debida tutela, como la falta de aplicación de la ley, la falta de interés, de recursos o de conocimientos de las autoridades administrativas, judiciales, y de los demás operadores jurídicos, entre otros.

Principalmente, la LGEEPA establece diferentes mecanismos jurídicos para la defensa del derecho a un medio ambiente sano, como la denuncia popular, el recurso de revisión, la responsabilidad civil, la denuncia penal ambiental, el acceso a la información y a la participación ambiental.

Diversas leyes que desarrollan temas ambientales, como la LFRA, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, y la Ley de

³⁵⁸ De Paz González, Isaac, “Tendencias globales de la justicia ambiental y el litigio contra el cambio climático”, *Ius et Praxis*, 2021, 27 (2), pp. 72-93.

Aguas Nacionales, también establecen algunos mecanismos, como la denuncia popular, las acciones de responsabilidad por daño ambiental o reparación de daño ambiental, delitos ambientales, e incluso MASC.

Además, existen otros mecanismos de acceso a la justicia ambiental fuera de la legislación ambiental, como el juicio contencioso administrativo que se lleva ante los tribunales contenciosos administrativos de los estados o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; la demanda de pago de daños y perjuicios por la vía ordinaria civil, con fundamento en los códigos civiles y de procedimientos civiles; delitos ambientales previstos en la legislación local o federal; las quejas ante las comisiones de derechos humanos; denuncias por responsabilidad de funcionarios públicos ante la Secretaría de la Función Pública, y puntos de acuerdo ante la Cámara de Diputados para que emita un extrañamiento al Ejecutivo en relación con un caso concreto. Sin embargo, la mayoría de estos no fueron ideados para dirimir conflictos o controversias en materia ambiental.

Como se puede observar, el acceso a la justicia ambiental puede hacerse a través de distintas vías, mediante las cuales las autoridades administrativas y judiciales intervienen en este tipo de conflictos jurídicos. Según Raúl Brañes, estas vías pueden denominarse convencionalmente, como la justicia constitucional, la justicia civil, la justicia penal y la justicia administrativa.³⁵⁹

En este contexto, si bien existen diversos mecanismos legales en toda la normatividad mexicana, para efectos de este estudio nos enfocaremos de manera principal en los nuevos mecanismos jurisdiccionales de tutela de los derechos colectivos ambientales que fueron incorporados en la Constitución: el juicio de amparo colectivo y las acciones colectivas, los cuales serán analizados más adelante, sin dejar de reconocer la importancia de las otras vías. Por esta razón, sólo abordaremos de manera breve en este apartado algunos de los mecanismos más importantes por la vía civil, penal y administrativa.

1. *Denuncia popular (artículo 189, LGEEPA)*

Esta herramienta establece la posibilidad de que cualquier persona, grupo social, organización no gubernamental, asociaciones y sociedades denuncie, ante la autoridad ambiental, “todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales”, o cuando se contravengan disposiciones de la LGEEPA

³⁵⁹ Brañes, Raúl, “El acceso a la justicia ambiental...”, *cit.*

y de otros ordenamientos relacionados con la materia ambiental. Lo anterior significa que cualquier persona puede denunciar ante las autoridades ambientales asuntos que tengan que ver con daños, afectación y desequilibrio ambiental; pero no sólo eso, sino que además tiene la oportunidad de denunciar aquellas obras o actividades, acciones u omisiones que violenten el marco jurídico ambiental. Es decir, denunciar a quienes no cumplen o no hacen cumplir de manera efectiva la Ley, los reglamentos y las NOM en materia ambiental.

Este medio de defensa también lo encontramos en las legislaciones estatales, debido a que la materia ambiental es concurrente; sin embargo, estas leyes se caracterizan por ser una copia de la Ley General, por lo que muchas de las figuras como esta aparecen sin cambio alguno.

La denuncia popular no constituye propiamente un medio de defensa de los derechos humanos, ya que no permite a los afectados ser parte de los procedimientos administrativos que se abren por las denuncias presentadas. La Profepa debe llevar a cabo las diligencias respectivas para verificar lo denunciado, para imponer en su caso las sanciones respectivas a quienes estén violando la legislación ambiental, o emitir recomendaciones, que por lo general no son adecuadamente atendidas, y, además, no se les da el seguimiento necesario, debido principalmente a sus serias limitaciones en recursos humanos y materiales, lo que debilita o imposibilita su actuación en la procuración del derecho a un medio ambiente sano.³⁶⁰ Si se trata de actos u omisiones que pudieran constituir la comisión de algún delito ambiental, la Profepa tiene la obligación de formular ante el Ministerio Público la denuncia correspondiente.

2. *Recurso administrativo de revisión (artículo 180, LGEEPA)*

Este es un instrumento de defensa legal del que disponen los particulares afectados en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo modifique en caso de comprobarse la ilegalidad o la inoportunidad del mismo. Con este recurso se revisa la legalidad del acto de autoridad, esto es, si se aplicó la ley administrativa de forma correcta.

Aunque este recurso administrativo se encuentre contemplado en forma similar a un juicio, se diferencia de éste en que se interpone directamen-

³⁶⁰ Namnum, Samantha, *Derecho a un medio ambiente sano: una mirada hacia los mecanismos legales para su defensa*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHCF) y CEMDA, 2008, p. 58.

te ante la misma autoridad administrativa responsable de haber emitido el acto administrativo que se está atacando.

Este recurso está regulado en lo general en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que es la ley supletoria en lo que se refiere a los trámites relativos a la sustanciación de este recurso, en lo que no esté previsto por la LGEEPA.

A pesar de que cualquier persona puede interponer este recurso, alegando daño personal o al interés público, los recursos de revisión son constantemente rechazados por falta de acreditación del daño sin que las violaciones se investiguen.³⁶¹

En caso de afectaciones colectivas, existía una imposibilidad de protección a través de este recurso; sin embargo, en 2011 se reformó el artículo 180 de la LGEEPA, en consonancia con las reformas constitucionales, para incorporar el interés legítimo, permitiendo así que un tercero (cualquier persona de la comunidad en donde se ubica la obra o se realiza la actividad), que pueda sentirse afectada por las decisiones administrativas y la aplicación de la normatividad, o que considere que esta no está siendo aplicada adecuadamente, pueda hacer valer sus derechos interponiendo un recurso de revisión.

El texto vigente del artículo 180 señala:

Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley y de aquéllas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, *las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes*, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. Para tal efecto, de manera optativa podrán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este Capítulo, o acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades.

³⁶¹ Trejo Orduña, José Juan, *Acciones colectivas y protección al medio ambiente*, México, Semarnat-Profepa, Miguel Ángel Porrúa, 2018.

Ahora también se tiene como opción, en lugar de presentar el recurso ante la misma autoridad, acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para solicitar la anulación del acto reclamado, a través del juicio contencioso administrativo. Esto lo pueden presentar tanto las personas físicas como las personas morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades. Este juicio tiene la naturaleza de un juicio de nulidad, es decir, la sentencia que se dicte deberá reconocer la validez de la resolución impugnada, o en su caso declarar su nulidad o su nulidad para determinados efectos.

Es importante mencionar que algunas de las legislaciones estatales también prevén el juicio contencioso administrativo; no obstante, por lo general la regulación local en este caso es sumamente deficiente o inexistente, lo que ha provocado abusos por parte de la autoridad y, en consecuencia, el estado de indefensión de los particulares. Esto ha llevado a que ese juicio sea considerado como una trampa procesal más que un medio de defensa del ambiente.³⁶²

3. *Procedimiento judicial de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA)*³⁶³

Con la publicación de la LFRA, el 7 de junio de 2013, reglamentaria del artículo 4o. constitucional, se incorporó a nuestra legislación esta figura jurídica novedosa en materia ambiental: el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, con el que reconoce el derecho subjetivo individual o colectivo para exigir la responsabilidad ambiental ante órganos jurisdiccionales federales. Este instrumento está regulado en el capítulo tercero de la LFRA.

Con esta Ley se crea una nueva esfera de responsabilidad que no figura entre las ya conocidas; se reconoce en su artículo 1o. que “el daño ocasionado al ambiente es independiente al daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales”. Es decir, la responsabilidad ambiental es independiente de la responsabilidad reconocida en la legislación administrativa, civil y penal.

³⁶² Alanís, Gustavo, “Acciones jurídico-ambientales al alcance de los particulares”, *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A. C. (CEJA), núm. 3, año 1, octubre-noviembre de 2004, disponible en: http://www.ceja.org.mx/articulo.php?id_rubrique=22&id_article=158.

³⁶³ Para ahondar más en el estudio de este procedimiento consultar: Ramírez Marín, Juan, “Nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA)”, en Ramírez Marín, Juan (coord.), *Derecho ambiental. Temas de actualidad*, México, Porrúa, 2018, pp. 65-95.

En esta ley se reconoce el derecho e interés legítimo para ejercer una acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la sanción económica, así como las prestaciones a las que se refiere la Ley a:

- I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;
- II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I;
- III. La Federación a través de la procuraduría, y
- IV. Las Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría.

La Ley es muy vaga en beneficio de los infractores; por ejemplo, para efectos de la contaminación del aire: ¿qué significa ser adyacente al daño ambiental, cuando se sabe científicamente que los contaminantes del aire pueden viajar grandes distancias?

El artículo 10 de la LFRA menciona que

...toda persona física o moral que con su acción u omisión ocasione, directa o indirectamente, un daño al ambiente, será responsable y estará obligada a la reparación de los daños, o bien, cuando la reparación no sea posible a la compensación ambiental que proceda. De la misma forma estará obligada a realizar las acciones necesarias para evitar que se incremente el daño ocasionado al ambiente.

La sentencia condenatoria que se dicte en este procedimiento judicial podrá imponer la realización de acciones tendientes a reparar el daño, las medidas para evitar incremento al daño, el pago de sanción económica y, en su caso, los plazos para el cumplimiento de obligaciones; cuando no sea posible la reparación del daño, podrá aplicar la *compensación*, la cual puede consistir en la inversión o las acciones que el responsable haga a su costa, que generen una mejora ambiental, que sustituya la reparación total o parcial del daño ocasionado al ambiente, según corresponda, y el equivalente a los efectos adversos ocasionados por el daño.³⁶⁴

Se establece el Fondo de Responsabilidad Ambiental, el cual tiene como objeto el pago de la reparación de los daños que sean causados

³⁶⁴ Artículos 37-39 de la LFRA.

al ambiente, en los casos en que por razones de urgencia o importancia determine la administración pública federal. La operación del Fondo se encuentra en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.³⁶⁵

En este procedimiento se aplica el principio *el que contamina paga*; sin embargo, no se prevé la cancelación o suspensión de esas actividades contaminantes, que podrían ser medidas precautorias prioritarias para proteger el medio ambiente de daños mayores; más bien pareciera que otorga un permiso para contaminar en tanto se paguen sanciones que para los infractores valen su peso en oro.

4. Mecanismos alternos de solución de controversias (LFRA)³⁶⁶

Los mecanismos alternos de solución de controversias (MASC) son otra figura novedosa para resolver controversias de carácter jurídico y social que fue incorporada en la LFRA.³⁶⁷ Estos mecanismos son un medio para buscar la reparación y compensación de daños en materia ambiental.

Se fija en esta Ley a la mediación³⁶⁸ y la conciliación³⁶⁹ como MASC aplicables sin perjuicio de usar otros sistemas de solución pacífica de los conflictos ambientales, de conformidad con lo previsto en la misma Ley, o por las disposiciones reglamentarias del párrafo cuarto del artículo 17 de la Constitución.

Podrán ser materia de los mecanismos alternativos de solución de controversias, todas o algunas de las diferencias que se susciten entre las personas e instituciones previstas en la Ley, en relación con los hechos relativos al daño ocasionado al ambiente, la tutela del derecho a un medio ambiente

³⁶⁵ *Ibidem*, artículos 45 y 46.

³⁶⁶ Para un estudio más amplio sobre estos medios revisar: Guzmán, David Ulises, “Los medios alternativos de solución de controversias en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental”, en Carmona Lara, María del Carmen Aurora y Acuña Hernández, Ana Laura (coords.), *La constitución y los derechos ambientales México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Conahcyt, 2015, pp. 207-228.

³⁶⁷ Artículos 47-51 de la LFRA.

³⁶⁸ La mediación es la intervención en una disputa o negociación de un tercero aceptable, imparcial y neutral, que carece de un poder de decisión, para ayudar a las partes en disputa a alcanzar voluntariamente un arreglo aceptable mutuamente.

³⁶⁹ La conciliación es un proceso de avenencia, a través del cual el conciliador invita a las partes a resolver el conflicto de manera amigable. Se designa a un tercero con conocimientos en la materia de la controversia para emitir recomendaciones, a fin de encontrar la solución que más acomode a las partes.

adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, las obligaciones de reparación y compensación ambiental, así como la acción, las pretensiones y el desistimiento materia del procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, siempre que no se afecten la moral, los derechos de terceros ni se contravengan las leyes ambientales, las disposiciones de orden público y los tratados internacionales de los que México sea parte.

Además, la LFRA prevé que durante el proceso judicial ambiental, antes de la sentencia, las partes pueden llegar a un convenio de reparación del daño ambiental y el pago de daños. De este convenio, el juez da vista a la secretaria del ramo o a la procuraduría competente, y, en su momento, la autoridad jurisdiccional lo aprobará.

Coincidimos con la opinión de Guzmán Palma en el sentido de que “para alcanzar el ideal del legislador contenido en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, relativo a encontrar en los MASC una vía eficaz y efectiva de justicia, es necesario profesionalizar en técnicas de conflictología comunicacionales a los mediadores y conciliadores del Poder Judicial federal...”,³⁷⁰ ya que estos métodos alternos se valen de técnicas específicas para detectar los intereses, necesidades y posiciones de las partes.

5. Responsabilidad civil (artículo 203, LGEEPA)³⁷¹

Según Rojina Villegas, “toda responsabilidad civil supone, en primer término, que se cause un daño; en segundo lugar, que alguien haya causado ese daño procediendo con dolo o con simple culpa, y finalmente, que medie una relación de causalidad entre el hecho determinante de daño y este último...”.³⁷²

El régimen de responsabilidad tiene como origen la teoría de las obligaciones y proviene de principios del derecho civil; sin embargo, hay que considerar que muchas normas no han sido diseñadas expresamente para la protección del medio ambiente, sino que pertenecen al sistema jurídico,

³⁷⁰ Guzmán Palma, David Ulises, “Los medios alternativos de solución de controversias en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental”, en Carmona Lara, María del Carmen Aurora y Acuña Hernández, Ana Laura (coords.), *La constitución...*, cit., 2015.

³⁷¹ Para un estudio más amplio véase Márquez Algara, María Guadalupe y Durán Márquez, Alejandro, “El tránsito de la responsabilidad civil a la responsabilidad ambiental”, en Revuelta Vaquero, Benjamín y Nieto de Valle, América (coords.), *La línea ambiental, doctorado interinstitucional en derecho*, México, Fontamara, 2015, pp. 123-145.

³⁷² Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil. Teoría general de las obligaciones*, 21a. ed., México, Porrúa, 1998, t. III, p. 298.

y como tal deben aplicarse ahora a nuevos conceptos que son reconocidos como derechos fundamentales, como el derecho a un medio ambiente sano.

De esta manera, la LGEEPA en su artículo 203 reconoce la responsabilidad civil de reparación de los daños, y nos remite a la legislación civil aplicable, de la siguiente manera: “Artículo 203. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable”.

A falta de otras disposiciones en la LGEEPA, la legislación aplicable es la civil, y la regla básica está contenida en el artículo 1910 del Código Civil: “Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

De acuerdo con la doctrina, este precepto consagra el principio tradicional de la *responsabilidad subjetiva*, en la cual la esencia del hecho ilícito es la culpa, a la que se contraponen la *responsabilidad objetiva*, fundada en la teoría del riesgo y en la cual desaparece la exigencia de ilicitud.³⁷³ La responsabilidad objetiva o del riesgo creado se regula en el artículo 1913 del Código Civil Federal.³⁷⁴

Los códigos en materia civil tutelan bienes de interés privado, regulan bienes personales y reales, y daños individuales y patrimoniales; por lo tanto, al entrar en presencia de los bienes públicos, como sucede con los daños ambientales, o si se producen en un bien común, como en el caso de la atmósfera y la contaminación del aire, estos trascienden la esencia misma de la responsabilidad civil.

La naturaleza del daño ambiental es diferente a la del daño civil patrimonial. Así, el daño ambiental es incierto e impersonal; en cambio, de acuerdo con el derecho civil, el daño debe ser cierto y que afecte a una persona concreta.

Como se puede observar, la acción de responsabilidad civil no es el andamiaje adecuado para la protección del medio ambiente. No obstante, ha llegado a ser una figura relevante en materia ambiental, a pesar sus limitaciones, que en ocasiones llegaban a impedir la defensa de ese derecho.

³⁷³ Brañes, Raúl, “El acceso a la justicia ambiental...”, *cit.*, p. 281.

³⁷⁴ Actualmente, la responsabilidad subjetiva y objetiva por daños causados al ambiente están reguladas en la LFRA, artículos 11 y 12.

Por ello, fue necesario fortalecer el desarrollo legislativo en materia de responsabilidad ambiental para crear un régimen especial de responsabilidad ambiental, fuera de los códigos civiles y de procedimientos civiles ordinarios, que tratara al daño ambiental, no solamente como se ha visto desde el derecho civil, sino tomando en cuenta las características del bien jurídico protegido por el derecho ambiental y las peculiaridades del derecho ambiental. Esto se llevó a cabo a través de la nueva LFRA,³⁷⁵ que ha representado un gran avance en la materia.

6. *Denuncia penal ambiental (artículo 182, LGEEPA)*

La LGEEPA establece otra opción al alcance de la ciudadanía: la denuncia penal ambiental. En su artículo 182, la Ley prescribe que “toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación aplicable”.

Además, en aquellos casos en que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la Semarnat tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente.

Hay que hacer notar que la Profepa, en el ámbito de sus atribuciones, está facultada de manera explícita para iniciar las acciones que procedan ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal. Así lo dispone el artículo 202 de la LGEEPA. Para ello, la Profepa cuenta con una Fiscalía Especializada en Delitos contra el Ambiente.

En consecuencia, la denuncia penal implica que el Ministerio Público realiza una investigación por la comisión de una conducta tipificada como delito, ya sea de oficio o por la presentación de la denuncia de un particular o de la propia autoridad administrativa.

7. *Delitos ambientales (Código Penal Federal y leyes estatales)*

Los delitos relacionados con la protección del ambiente están previstos en el Código Penal Federal, en su título vigésimo quinto, en los artículos 414-423. En estas disposiciones se tipifican los delitos ambientales y se prevén las sanciones correspondientes, que pueden incluso llegar a penas

³⁷⁵ DOF, 7 de junio de 2013.

privativas de la libertad. Se prevé, además, la restauración de los elementos ambientales; aunque queda a elección del juez exigir la reparación del daño ambiental como una sanción más a la consecuencia de un ilícito en materia ambiental.

Asimismo, ahora la LFRA en su título tercero regula lo relativo a la responsabilidad penal en materia ambiental. Las disposiciones de este título son aplicables a conflictos penales y procedimientos derivados de la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, de conformidad con lo previsto por el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales.³⁷⁶

Algunos de los delitos que se encuentran tipificados en el Código Penal Federal son: los daños ambientales producidos por actividades con sustancias peligrosas, por emisiones o descargas de contaminación, por daños forestales, a la fauna silvestre, a los ecosistemas, daños al ambiente por actividades con organismos genéticamente modificados, delitos contra el sistema de información y mandamientos de la autoridad ambiental. La mayoría de estos delitos ameritan pena de uno a nueve años de prisión. También se pueden encontrar otros delitos en algunas leyes estatales por violaciones en materia ambiental del orden local.

Sin embargo, es preciso destacar que, en general, el derecho penal tampoco toma en consideración las particularidades del daño ambiental. Además, uno de los principales problemas que presentan en materia penal es el grave desconocimiento por parte de los jueces penales y el Ministerio Público acerca de los delitos contra el ambiente.³⁷⁷

III. NUEVOS MECANISMOS JURISDICCIONALES DE TUTELA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS AMBIENTALES

Con el reconocimiento del derecho al medio ambiente sano en marcos normativos nacionales, internacionales y en las entidades federativas, fue también necesario armonizar sus mecanismos de garantía: instituciones procesales para que pudieran tener legitimación los intereses supraindividuales y lograr así el efectivo acceso a la justicia ambiental. Por ello, en distintas jurisdicciones de México y el mundo fueron incorporadas las distintas figuras procesales

³⁷⁶ La responsabilidad penal en materia ambiental está regulada en la LFRA en los artículos 52-56.

³⁷⁷ PIDHDD, Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC, México, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2006.

que conceden tutela judicial al ambiente, dentro de las cuales se encuentra el proceso constitucional de amparo colectivo y las acciones colectivas.

1. *Las acciones colectivas en materia ambiental*

Las acciones colectivas se originaron en la tradición jurídica anglosajona. En el sentido moderno puede afirmarse que el antecedente más directo se encuentra en las acciones colectivas norteamericanas. Las *class actions* han ejercido una marcada influencia para las acciones y procesos colectivos.

En la actualidad, los procesos colectivos han tenido una difusión mundial, y aunque las regulaciones y estrategias son diversas en los diferentes países que los han adoptado, todas tienen el propósito común de que el derecho pueda responder a los conflictos jurídicos con sentido social y de un acceso más abierto a la justicia.³⁷⁸

Existen países que nos preceden en el desarrollo de estos procesos, como Brasil, España y Colombia, que han servido como experiencia para la tutela eficaz de derechos supraindividuales. En nuestro sistema, sin un mecanismo jurisdiccional de protección carecen de vida jurídica práctica esos derechos.

En México, los procedimientos colectivos tienen sus primeros antecedentes en el derecho agrario, respecto de la propiedad comunal y en materia laboral, pero nunca con los alcances de la más reciente reforma constitucional que incorporó las acciones colectivas a nuestro ordenamiento jurídico.

En materia ambiental, como se señaló con anterioridad, sólo se contaba con la denuncia popular, que es un instrumento de carácter administrativo, pero tenía una acción específica a través de la cual se pudiera acudir a un órgano jurisdiccional para defender derechos de esa naturaleza.

Las acciones colectivas en México fueron introducidas en nuestra Constitución por un decreto publicado el 29 de julio de 2010, que las adicionó al párrafo tercero del artículo 17, en los siguientes términos: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos”.

Para cumplir con el mandato constitucional de regular las acciones colectivas, se presentaron tres iniciativas; una de ellas consistió en un proyecto

³⁷⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas...*, cit., pp. 67-78.

de Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no prosperó. La iniciativa que fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2011 fue la propuesta por el senador Jesús Murillo Karam.³⁷⁹

Con la aprobación del decreto modificatorio se acuñó una reforma de carácter civilista, cuya operación fue llevada a cabo mediante la inserción de un nuevo libro en el CFPC y dos modificaciones al Código Civil Federal, referentes al concepto de parte y la competencia territorial.

Al respecto, Neófito López Ramos³⁸⁰ considera que tal disposición constitucional pudo haber generado una Ley General Procesal Ambiental que regulara las acciones colectivas, los mecanismos de reparación del daño y los procedimientos judiciales ante jueces federales, para la tutela del ambiente.

En ese mismo sentido, Revuelta Vaquero³⁸¹ ha opinado que con la decisión legislativa de insertar las acciones colectivas en la codificación civil se perdió la posibilidad de crear un derecho nuevo, con cierta autonomía, mediante la aprobación de una ley secundaria específica que iniciara con nuevos modelos, donde se diera la posibilidad de fijar las características y la naturaleza del procedimiento colectivo.

De tal manera, en aquel momento se adicionó al ahora abrogado CFPC el libro quinto, denominado “De las acciones colectivas”, el cual estaba integrado por los artículos 578 a 626. En la actualidad, y con la publicación del nuevo CNPCyF,³⁸² las acciones colectivas quedaron reguladas por el libro sexto “De las acciones colectivas”, que comprende los artículos 855 a 903.

Además, se modificaron la LGEEPA, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, para que puedan intervenir ciertos organismos protectores de derechos en las acciones colectivas.

La incorporación de las acciones colectivas a nuestro sistema jurídico establece un nuevo paradigma; constituye una garantía procesal para la protección de derechos humanos, primordialmente para la tutela de intereses colectivos o difusos.

³⁷⁹ Lugo Garfías, María Elena, “Comentario al libro quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles: de las acciones colectivas”, *Derechos Humanos México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, nueva época, año 7, núm. 20, mayo-agosto de 2012, p. 138.

³⁸⁰ Carmona Lara, María del Carmen *et al.* (coord.), *20 años...*, *cit.*, p. 92.

³⁸¹ Revuelta Vaquero, Benjamín y López Ramos, Neófito (coords.), *op. cit.*, p. 105.

³⁸² *DOF*, 7 de junio de 2023.

José Ovalle Favela concibe a las acciones colectivas como “aquellas que se ejercen para proteger los intereses de toda la comunidad de personas”.³⁸³

Una de las definiciones más aceptadas por la doctrina del término jurídico de acción colectiva es la que da Antonio Gidi, quien dice que es “una acción promovida por un representante (legitimación colectiva), para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto de litigio) y cuya sentencia obligará al grupo como un todo (cosa juzgada)”.³⁸⁴

Las acciones colectivas son un mecanismo legal, de carácter procesal, que legitima a una persona física, a un grupo de personas, a una organización civil e, incluso, a una autoridad, para presentar una demanda en representación de un grupo determinable de personas que los une una causa común, o bien de una colectividad indivisible o indeterminada, para tutelar sus derechos e intereses difusos o colectivos, mediante un solo proceso jurisdiccional, cuya sentencia dirimirá la controversia y tendrá efectos sobre todo el grupo o colectividad.³⁸⁵

Las acciones colectivas pueden ser ejercidas ante los tribunales de la Federación. Son competentes para conocer de estas acciones los juzgados de distrito en materia civil federal que correspondan al domicilio del demandado.³⁸⁶ Es criticable el hecho de que se restringen los tribunales que conocerán al ámbito federal, dejando de lado a las instancias locales, siendo que la protección al ambiente es una materia concurrente, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional.

De acuerdo con la regulación, las únicas materias en las que proceden las acciones colectivas son en relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.³⁸⁷ Esto incluye las materias de protección al consumidor y protección a los usuarios de servicios financieros, competencia económica, como televisión de paga, internet, telefonía, energía, servicios y productos bancarios, seguros, fianzas, construcción de obras inmobiliarias y desarrollos turísticos, y medio ambiente.

³⁸³ Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Oxford University Press, 2010, p. 273.

³⁸⁴ Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil*, trad. Lucio Cabrera Acevedo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 31.

³⁸⁵ Garzón Aragón, Úrsula, “Algunas cuestiones sobre las acciones colectivas en materia ambiental”, en Revuelta Vaquero, Benjamín y López Ramos, Neófito (coords.), *op. cit.*, p. 140.

³⁸⁶ CNPCyF, artículo 855.

³⁸⁷ *Idem.*

Dentro de los sujetos que tienen legitimación activa para presentar demandas de acciones colectivas, según el artículo 862 del CNPCyF, se encuentran la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), que puede presentar acciones colectivas en materia de consumo; la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Conducef) en materia financiera; la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofese) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en competencia económica, y la Profepa en materia ambiental.

Además, en todas las materias están legitimados el representante común de la colectividad conformada por al menos quince miembros; las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate, y que cumplan con los requisitos establecidos en el CNPCyF; la Fiscalía General de la República y el Instituto Federal de la Defensoría Pública.

En lo relativo al mínimo de personas necesarias cuando se hace a través de un representante común, se considera que es una exigencia arbitraria el que deba ser un mínimo de quince miembros; la legitimación no debería estar condicionada a un número de personas, pues cualquiera de ellas, indistintamente, debiera estar en posición de accionar, ya que podría traducirse en una denegación de justicia.³⁸⁸ Sin embargo, hay que reconocer que la nueva regulación en el CNPCyF redujo a la mitad, en comparación con el abrogado CFPC, el número necesario para que una colectividad pueda tener legitimación.

Establecer un mínimo de personas con un representante común es muy subjetivo, ya que podría no representar problema para las grandes regiones o ciudades; pero pensemos en comunidades pequeñas, en las que al igual que en otras mucho más grandes, se puede estar vulnerando el derecho al medio ambiente sano con el mismo impacto general, y que por tal requisito se impida el ejercicio de esta acción, permaneciendo en estado de indefensión.³⁸⁹

En cuanto a las asociaciones civiles como legitimadas para iniciar una acción colectiva, debemos resaltar que existen muy pocas organizaciones que estén interesadas y capacitadas para ello, además de que tienden a pre-

³⁸⁸ Anglés Hernández, Marisol, “Acciones colectivas en materia de protección ambiental, fallas de origen”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre de 2015, p. 918.

³⁸⁹ Al respecto, la SCJN ejerció su facultad de atracción para conocer del amparo directo 941/2012, cuyo tema de fondo implica, entre otras cuestiones, determinar los supuestos de legitimidad para promover una acción colectiva.

sentar problemas de acceso a financiamiento suficiente y continuo.³⁹⁰ Se les impone una serie de requisitos que son difíciles de cumplir, como registrarse ante el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), que hayan sido constituidas legalmente al menos un año previo al momento de presentar una acción, que no persigan fines de lucro, que su objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia en la que pretendan intervenir, rendir informes anuales para mantener activo su registro, entre otras.³⁹¹

No obstante, las asociaciones civiles son en la práctica las principales promoventes de este tipo de acciones. Cabe señalar que una de las asociaciones civiles más activa en materia ambiental es “Acciones Colectivas de Sinaloa, A. C.”; la mayoría de las demandas que ha presentado son sobre daños ambientales por contaminación de aguas.³⁹²

La Profepa, como uno de los legitimados, puede iniciar una demanda de acción colectiva en defensa del medio ambiente, con objeto de proteger a un grupo de personas de una afectación en materia ambiental, cuya sentencia y cosa juzgada protejan a todos los miembros del mismo grupo. Sin embargo, la regulación secundaria resultó limitada, al no considerar para el caso del medio ambiente a las procuradurías ambientales de los estados, por lo que la Profepa debe tutelar 32 legislaciones diferentes, además de la federal, para detectar cualquier acto, hecho u omisión que violente el medio ambiente.³⁹³ Esto constituye una visión centralista que en nada ayuda a resolver los problemas ambientales de las comunidades y regiones.

Es necesario señalar que la Profepa únicamente ha presentado tres acciones colectivas desde que éstas fueron introducidas a nuestro sistema jurídico en 2010, y sólo dos de ellas fueron admitidas; todas ellas fueron presentadas en 2015, y aún no existe ninguna sentencia definitiva favorable de las acciones colectivas presentadas por este órgano desconcentrado, en virtud de que las mismas se encuentran en trámite.³⁹⁴

³⁹⁰ La página de internet del CJF reporta que a enero de 2024, sólo diez asociaciones civiles cuentan con registro autorizado y vigente, de las cuales únicamente cinco contemplan como uno de sus objetivos la promoción o defensa del medio ambiente. Cfr. CJF, Sistema de Registro de Asociaciones Civiles, disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/registroac/pantallas/consultAAC.aspx>.

³⁹¹ De acuerdo con los artículos 862 y 896-900 del CNPCyF.

³⁹² Se puede consultar el estado que guardan las demandas promovidas por esta asociación a través de los informes semestrales que publican en su página de Internet, disponible en: <https://acsinaloa.com/casos/>.

³⁹³ Carmona Lara, María del Carmen *et al.* (coords.), *20 años...*, cit., p. 138.

³⁹⁴ De acuerdo con la respuesta mediante oficio PFFPA/1.7/12C.6/01698/19 del 19 de septiembre de 2019, a través del sistema de información Infomex. La acción colectiva

La experiencia nos muestra que la Profepa no ha asumido, cuando menos hasta ahora, la defensa de los derechos de la colectividad y de los grupos afectados, sino que su accionar se concentra en implementar el procedimiento de inspección y vigilancia, y rara vez ejerce acción penal por hechos o actos ilícitos, o la reparación del daño cometido. Al respecto, es necesario que la Profepa fortalezca sus capacidades jurídicas para ejercer estas acciones.³⁹⁵

De acuerdo con el artículo 858 del nuevo CNPCyF, las acciones colectivas buscan defender los siguientes tipos de derechos:

- 1) *Derechos e intereses difusos y colectivos*. Se entienden como aquellos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes.
- 2) *Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva*. Se entienden como aquellos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a quienes sean integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho.

Dependiendo del tipo de afectación, se pueden presentar tres tipos distintos de acciones colectivas: acción difusa, colectiva en sentido estricto e individual homogénea:

- 1) *Acción difusa*. Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente de la persona demandada la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación o, en su caso, al cumplimiento sustituto, de acuerdo con la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y la parte demandada.
- 2) *Acción colectiva en sentido estricto*. Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable, con base en

176/2014 se encuentra en etapa de desahogo de pruebas; la acción colectiva 816/2014, pendiente de determinar respecto a la procedencia del juicio, y la acción colectiva 813/2014 se tiene como concluida mediante el desistimiento de la acción.

³⁹⁵ Gutiérrez Nájera, Raquel y Álvarez Gutiérrez, Ivonne, "Acciones colectivas en el contexto del litigio ambiental", en Revuelta Vaquero, Benjamín y López Ramos, Neófito (coords.), *op. cit.*, pp. 159-203.

circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de la parte demandada la reparación del daño causado, consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a las personas integrantes del grupo, y que deriva de un vínculo jurídico común, existente por mandato de ley entre la colectividad y la parte demandada.

- 3) *Acción individual homogénea*. Es aquella de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos, según la legislación aplicable.

Como se puede observar, el legislador subdividió las acciones colectivas de acuerdo con el derecho o interés que cada una de ellas persigue proteger, y señaló como características las que corresponden a los derechos o intereses que las originan. Para la defensa de los derechos ambientales presentan mayor idoneidad la acción difusa, y la acción colectiva en sentido estricto. La acción individual homogénea es más apta para defender el tipo de derechos de los consumidores.

Al iniciar una acción colectiva, las pretensiones que se persiguen pueden ser de tres tipos: declarativas, constitutivas y de condena, como lo establece el artículo 859 del CNPCyF. En el caso de las acciones difusas, en la sentencia el juez sólo podrá condenar al demandado a la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación, si esto fuera posible. Si no fuera posible lo anterior, el juez condenará al cumplimiento sustituto. Además, podrá imponer las medidas adicionales que considere pertinentes a efecto de asegurar que no se repita la conducta materia de la condena.³⁹⁶

En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto, e individuales homogéneas, en la sentencia el juez podrá condenar al demandado a la reparación del daño, consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse a realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo.³⁹⁷

Sin embargo, en materia ambiental, en la mayoría de los casos no se pueden volver las cosas a su estado original; es decir, no se puede revertir el daño, y el cumplimiento sustituto sólo serviría para ejemplificar que si se in-

³⁹⁶ CNPCyF, artículos 857 y 881.

³⁹⁷ *Ibidem*, artículo 882.

curre en daño éste puede repararse con una mera indemnización simbólica; pero para que eso efectivamente incida en el ánimo de los infractores, las cantidades deberían determinarse altas, o podría convertirse en un medio para contaminar o dañar el ambiente a cambio del pago de una sanción para solventar ese tipo de afectaciones.³⁹⁸

Es posible presentar una demanda por acciones colectivas dentro de los cinco años contados a partir del día en que se haya causado el daño; si pasa de este tiempo, prescribe el derecho a demandar. Pero si se trata de un daño de naturaleza continua, como suelen ser muchos de los daños ambientales, aunque haya pasado ese tiempo si se continúa produciendo el daño, aún se puede acudir a los tribunales y el plazo para la prescripción comenzará a contar a partir del último día en que se haya generado ese daño.³⁹⁹

De acuerdo con Anglés Hernández, el plazo establecido para la prescripción de las acciones colectivas ha sido una falla de origen, que limita su eficacia e incluso atenta contra el principio de progresividad, pues tratándose de daños al ambiente los efectos pueden hacerse evidentes muchos años después de haberse causado el daño. Por ello, la LFRA, en su artículo 29, dispone que la acción prescribe a los doce años contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos. Es necesario adecuar la prescripción de las acciones colectivas a los principios propios del derecho ambiental, de manera que el transcurso del tiempo no se convierta en un aliado del degradador ambiental y con ello niegue el acceso a la justicia.⁴⁰⁰

En general, el procedimiento de las acciones colectivas, si bien tiene sus propias reglas, es similar con el procedimiento ordinario civil federal para facilitar la labor de los órganos jurisdiccionales competentes, aunque sus requisitos formales son más rigurosos y complejos en cuanto a su trámite de vista, emplazamiento, certificación, notificación, ratificación de la demanda y pruebas.⁴⁰¹

El problema de haber incluido este procedimiento federal colectivo dentro del CNPCyF, y en su momento en el abrogado CFPC, es que se ha tratado de ajustar un procedimiento diferente en las vías civiles tradicionales, acotadas en buena medida al individualismo. En materia civil se tienen muchos recursos e impugnaciones dentro del proceso, como recursos de revocación y apelación, que podrían llevar a hacer un proceso largo para

³⁹⁸ Lugo Garfías, María Elena, *op. cit.*, p. 154.

³⁹⁹ CNPCyF, artículo 861.

⁴⁰⁰ Anglés Hernández, Marisol, "Acciones colectivas...", *cit.*, pp. 922-924.

⁴⁰¹ Macías Sandoval, María del Refugio, *op. cit.*, p. 176.

terminar la primera instancia, lo que podría inhibir el ágil ejercicio de las acciones colectivas; esto, sin considerar el tiempo correspondiente al amparo. En materia de defensa de derechos al medio ambiente, un juicio largo provocaría, por ejemplo, que una comunidad esté sufriendo una severa contaminación durante un tiempo prolongado, y con ello la afectación de la flora, la fauna y la degradación de la tierra.

El juicio de acciones colectivas debería ser un procedimiento sumario, que pueda resolver rápidamente las controversias planteadas, ya que los daños que se producen no son sólo a una persona, sino a una pluralidad de individuos; por ello, es indispensable entender que tienen un enorme componente de interés social, y como tales deben ser ágiles y efectivas para garantizar el cese de acciones dañinas en detrimento de la colectividad.⁴⁰²

Lamentablemente, en la práctica, el ejercicio de estas acciones ha demostrado que no avanzan lo suficiente. Una acción colectiva histórica en nuestro país es la que interpuso la Profeco contra la empresa de telefonía móvil Nextel, hoy AT&T, en 2013. Es histórica, en virtud de que desde que fueron introducidas las acciones colectivas a la Constitución, desde 2010, ninguno de los legitimados para promover acciones colectivas había logrado una sentencia favorable de carácter colectivo a favor de las personas a quienes representan. Esta acción fue resuelta por la SCJN, y no causó ejecutoria hasta 2018. Pasaron alrededor de cinco años para que se agotaran todas sus etapas procesales y causará estado a favor de los consumidores.⁴⁰³

Las acciones colectivas han sido poco utilizadas, desde su incorporación en 2012 y hasta 2020, se habían promovido poco más de 350 acciones;⁴⁰⁴ la mayoría de procedimientos de acciones colectivas se encuentran en curso, y muchas de ellas son desechadas por cuestiones técnicas o porque el juez se declara incompetente para conocer del caso.⁴⁰⁵ Esto nos revela que aún hay mucho que hacer en términos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Estos resultados parecen un reflejo de la complejidad de la regulación y de otros factores que involucran aspectos socioeconómicos, además de la

⁴⁰² Revuelta Vaquero, Benjamín y López Ramos, Neófito (coords.), *op. cit.*, p. 120.

⁴⁰³ Se puede consultar la sentencia condenatoria de la acción colectiva en sentido estricto 482/2013 contra Nextel, dictada el 29 de enero de 2016, en: http://acolectivas.profeco.gob.mx/files/SENTENCIA_NEXTEL_COMPLETA_022616.pdf.

⁴⁰⁴ Respuesta a la solicitud de información con número de folio 0320000080121, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, 26 de febrero de 2021, solicitada por Claudio Andrés Ambroglini Gómez.

⁴⁰⁵ CJF, Consulta de sentencias de órganos jurisdiccionales, disponible en: <http://sise.cjf.gob.mx/consultasvp/default.aspx>.

falta de destrezas jurídicas, provocadas en ocasiones por el desconocimiento de la materia ambiental.

Las acciones colectivas son, sin duda, un mecanismo que abre la tutela de derechos que tradicionalmente quedaban excluidos de nuestro sistema de justicia. Constituyen un medio de control constitucional para proteger derechos colectivos. Sin embargo, tal como están reguladas actualmente, tienen grandes deficiencias que limitan el acceso a la justicia de millones de personas y contienen vacíos que dilatan la justicia.

Estos mecanismos son insuficientes en algunos aspectos, como los comentados con anterioridad; en especial, por limitaciones procesales, como el costo y el tiempo del litigio, la capacidad de organización de los afectados, el excesivo rigorismo de la demanda, la complejidad técnica para demostrar los nexos entre las acciones realizadas y los efectos nocivos provocados, el plazo para la prescripción de la acción, la restricción de la legitimación a las procuradurías estatales, entre otros.⁴⁰⁶

Al estudiar las acciones colectivas, su funcionamiento y el uso que se le ha dado a este instrumento para resolver problemas de carácter ambiental, nos damos cuenta de que aún no se le podría considerar como un mecanismo efectivo que permita el acceso a la justicia. Para lograr su buen ejercicio y efectividad es necesario que su procedimiento sea más ágil, sencillo y flexible, en beneficio de las personas que hayan sufrido daños ambientales.

2. *El juicio de amparo en materia ambiental*

El juicio de amparo no ha sido el mismo desde su adopción hasta nuestros días, ha ido evolucionando positivamente, de forma paulatina, mediante nuevos criterios, y sobre todo a través de reformas y adiciones, que con cierta frecuencia se han ido introduciendo en su estructura normativa constitucional y legal.

No obstante, este juicio, pionero en el ámbito de protección de los derechos de los gobernados en México, había quedado desfasado de la realidad, y muchos de sus principios rectores y disposiciones eran incompatibles o muy difíciles de aplicar ante el nuevo derecho al medio ambiente.⁴⁰⁷ Tutelaba derechos identificados como *individuales* por la doctrina, y dejaba sin un mecanismo eficaz de protección jurisdiccional a derechos que tras-

⁴⁰⁶ Herrera Torres, Sergio Eduardo, "Acceso a la justicia ambiental", en Carmona Lara, María del Carmen *et al.* (coord.), *20 años...*, *cit.*, p. 110.

⁴⁰⁷ Alanís, Gustavo, "La aplicación...", *cit.*, p. 173.

cienden a esa definición y que se sitúan en un plano supraindividual o colectivo, como los derechos humanos que se han denominado de tercera generación, entre los que se encuentran los ambientales.⁴⁰⁸

Hace más de una década, el juicio de amparo experimentó una reforma integral; con las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011, la reforma considerada como *gemela*, publicada cuatro días después, el 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos, así como con la aprobación, en 2013, de la nueva Ley de Amparo.⁴⁰⁹

Con estos cambios se introdujeron una serie de novedades para hacer más accesible y eficaz el juicio de amparo. Entre los más llamativos, para los efectos de este estudio, se encuentran los siguientes: se reconoció la figura de interés legítimo para demandar el amparo, se introdujo el amparo colectivo; asimismo, se incorporó como parámetro de enjuiciamiento de los actos de autoridad a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.⁴¹⁰ Con ello, se actualizó en cierto modo el rezago en materia de defensa de los derechos humanos, como el derecho al medio ambiente.

El juicio de amparo ha sido definido de diversas maneras por destacados juristas a través de su historia;⁴¹¹ sin embargo, Neófito López Ramos da una definición actual del nuevo juicio de amparo, que recoge los cambios existentes conforme a las reformas constitucionales de 2011:

El juicio de amparo es una acción constitucional cuyo titular es un gobernado con interés jurídico o legítimo, individual o colectivo, cuyo objeto es la tutela eficaz de los derechos humanos y fundamentales reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.⁴¹²

⁴⁰⁸ Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, México, Porrúa, 2018, pp. XV y XVI.

⁴⁰⁹ Para profundizar sobre estas reformas véase Cossío Díaz, José Ramón *et al.* (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015.

⁴¹⁰ Ojeda Bohórquez, Ricardo, “Actualidad del juicio de amparo a 100 años de la constitución mexicana de 1917”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera, Alonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. I, p. 210.

⁴¹¹ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 38a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 169; Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, 12a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 355; Barrera Garza, Oscar, *Compendio de amparo*, México, McGraw-Hill, 2002, p. 22; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 818.

⁴¹² López Ramos, Neófito, “Improcedencia constitucional expresa e implícita en el juicio de amparo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera, Alonso, *El juicio de amparo en el cen-*

El juicio de amparo se tramita ante los tribunales de la Federación, contra normas o actos de la autoridad —o de particulares en los casos que señale la ley—, que violen esos derechos o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los estados, o viceversa, en perjuicio de los gobernados, que tiene como efecto la invalidez de esos actos y la restitución del quejoso en el goce de sus derechos, con efectos retroactivos al momento de su violación, o bien a través de una acción sustituta.⁴¹³

Este juicio encuentra su fundamento constitucional en el artículo 103, que establece su procedencia y en el artículo 107, el cual determina las bases a las que se sujetará su procedimiento. Su reglamentación se estipula en la vigente Ley de Amparo. En general, los principios que rigen al amparo no sufrieron cambios radicales con las reformas, más bien fueron reafirmados en la nueva Ley.

Sigue subsistiendo la doble modalidad del amparo, directo e indirecto: se tramita en vía directa⁴¹⁴ cuando se impugnan sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. Es decir, como parte de la tutela judicial funciona como recurso de última instancia cuando, durante un procedimiento seguido en forma de juicio, se configuran violaciones a los derechos humanos que tienen consecuencias en la sentencia que pone fin al juicio. Los tribunales colegiados de circuito son los que conocen de este tipo de amparos, salvo que la Corte ejerza la facultad de atracción.

En cambio, es procedente en vía indirecta⁴¹⁵ contra actos u omisiones en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido este, contra actos que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales y contra actos u omisiones de autoridad administrativa; es decir, como un recurso inmediato para combatir leyes o actos que afecten directamente derechos. El juez competente para conocer de este tipo de amparo es el juez de distrito en primera instancia, y excepcionalmente, a los tribunales unitarios de circuito, y la segunda instancia a la SCJN o tribunales colegiados de circuito.

tenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. I, p. 325.

⁴¹³ Ojeda Bohórquez, Ricardo, “Actualidad del juicio de amparo a 100 años de la constitución mexicana de 1917”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera, Alonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. I, p. 212.

⁴¹⁴ Artículo 170 de la Ley de Amparo.

⁴¹⁵ Artículo 107 de la Ley de Amparo.

En materia ambiental, de igual manera, se puede interponer el amparo directo o indirecto, dependiendo de la naturaleza del acto reclamado y de la etapa procesal que se atraviese.

Incorporación del interés legítimo y el amparo colectivo

En lo que se refiere a los legitimados para promover el juicio de amparo, como se comentó con anterioridad, las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo introdujeron el “interés legítimo individual o colectivo”. Este concepto fue incorporado en el artículo 107, fracción I, de la Constitución federal, el cual quedó redactado en los siguientes términos:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce *ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo*, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

El numeral es claro al establecer que el juicio de amparo se seguirá siempre *a instancia de parte agraviada*. Además, establece una distinción entre el interés necesario para posibilitar el acceso al amparo. Por un lado, que la afectación a la esfera jurídica sea personal y directa, refiriéndose al interés jurídico o, por otro lado, que la afectación sea producida por la especial situación del quejoso frente al ordenamiento jurídico, aludiendo al interés legítimo.

Es importante aclarar que no desaparece la noción de interés jurídico tradicional, sino que se suma una nueva modalidad: el interés legítimo para los actos no jurisdiccionales. Este nuevo tipo de legitimación rompe con el principio del agravio personal y directo que regía anteriormente la procedencia del amparo con el interés jurídico tradicional. El interés legítimo no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Al referirse a la afectación *en virtud a su especial situación frente al orden jurídico* comprende el agravio derivado de una

situación particular que tenga el quejoso en el orden jurídico, por ejemplo, un grupo de vecinos que por territorialidad se encuentran en la misma zona afectada ambientalmente.

En este sentido, con motivo de la reforma constitucional y la inclusión del interés legítimo se han generado nuevos criterios sobre su concepto. Al respecto, nos remitimos a la Tesis 2a./J. 51/2019 (10a.),⁴¹⁶ referente al interés legítimo en los juicios de amparo:

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, “teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo”, con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

La tesis citada recoge los elementos *sine qua non* del interés jurídico y el interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo indirecto. Además, de ella se desprenden las diferencias entre cada uno de ellos. En el caso del interés jurídico, el acto de autoridad afecta de forma directa al derecho

⁴¹⁶ Tesis: 2a./J. 51/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 64, marzo de 2019, t. II, p. 1598.

del sujeto y transgrede una norma constitucional. Cuando se invoca el interés legítimo, se alega afectación a un bloque de derechos y bienes protegidos por las normas constitucionales, sin que sea necesaria la existencia de afectación personal y directa al sujeto.

Según Fix-Zamudio y Valencia Carmona,⁴¹⁷ el interés legítimo se considera como una categoría intermedia entre el interés simple y el interés jurídico, y en razón de ello hacen una distinción conceptual: en un extremo se ubica el *interés simple*, que surge cuando la norma establece una hipótesis que puede ejercer cualquier sujeto, la legitimación en este sentido es muy amplia. En el otro extremo está el *interés jurídico*, que requiere la existencia de un derecho subjetivo a cargo de un sujeto determinado, que tiene la facultad para exigir su respeto, e implica el deber correlativo de los particulares y de los propios órganos públicos, este tipo de interés requiere para su ejercicio de un agravio personal y directo. Y, finalmente, ubicado en una posición intermedia está el *interés legítimo*, que no requiere para actualizarse de la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco se otorga a todos los sujetos jurídicos, sino sólo a aquellos cuyos derechos constitucionales son violados y afectan su esfera jurídica, sea de manera directa o por su especial situación frente al orden jurídico; en otras palabras, el interés legítimo protege fundamentalmente a los denominados *derechos colectivos difusos* o de *incidencia colectiva*.⁴¹⁸

La introducción del interés legítimo vino a romper con las barreras legales y jurisprudenciales que impedían la protección de los derechos difusos y colectivos. En este sentido, ahora es posible un acceso mucho más amplio al juicio de amparo, pues los quejosos en determinadas situaciones jurídicas podrán obtener protección sin ser necesario el agravio personal y directo,⁴¹⁹ como sucede cuando se producen daños ambientales o se lesionan bienes de interés común.

La ampliación de la legitimación en la promoción del amparo está prevista, de igual manera, en la Ley de Amparo, en su artículo 5o., fracción I:

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue

⁴¹⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas...*, cit., p. 87.

⁴¹⁸ Al respecto, resulta aplicable la tesis: INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE. Tesis aislada XLIII/2013 (10ª), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. I, febrero de 2013, p. 822.

⁴¹⁹ Subsiste el interés jurídico para aquellos asuntos en que se lesione la esfera particular de un gobernado, cuando el acto reclamado sea proveniente de los tribunales.

que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Este precepto, así como el artículo 107, fracción I, constitucional, además, indican que existen dos tipos de sujetos legitimados para promover el amparo: el individual y el colectivo.

Es preciso destacar que el concepto de interés legítimo se encuentra íntimamente ligado con la protección de los derechos difusos y colectivos. Gómez Montoro explica que el interés legítimo sirve de manera especial, aunque desde luego no exclusiva,⁴²⁰ para la protección de intereses colectivos, y, por ello, es especialmente adecuado para justificar la legitimación de entidades de base asociativa a quienes con frecuencia el ordenamiento encomienda la tutela de los llamados intereses difusos.⁴²¹ El interés legítimo cobra especial relevancia en razón de su reconocimiento constitucional para efectos del juicio de amparo, pero también es un componente fundamental conducente a la prosecución de las acciones colectivas.⁴²²

Al ampliarse la legitimación, ahora el amparo también puede ser promovido para la protección de intereses colectivos, dando así lugar a lo que se conoce como *amparo colectivo*, con lo que se ha conseguido un mayor acceso a la justicia y se ha asegurado la tutela jurisdiccional de los derechos de incidencia colectiva, como el derecho a un medio ambiente sano.

Sin embargo, la Ley de Amparo es muy vaga para reglamentar su tratamiento, pues, aunque abre la legitimación al concepto de interés legítimo, en el resto de los apartados no establece ninguna disposición que le dé viabilidad a esta figura. De modo que no existe aún regulación específica del amparo colectivo en la Ley de Amparo, por lo que este se rige de acuerdo con las disposiciones generales de esa ley y del CFPC.

Este proceso colectivo tiene dos fines esenciales: un fin práctico, para evitar numerosos juicios con el mismo propósito, y un objetivo jurídico, el

⁴²⁰ Parte de la legislación nacional ha reconocido, de manera explícita o implícita, la institución de *interés legítimo* para legitimar la intervención en distintos procedimientos, como procedimientos administrativos genéricos, cautelares, procedimientos de licitaciones federales, procedimientos administrativos y contenciosos administrativos del Distrito Federal y en muchas de las entidades federativas.

⁴²¹ Gómez Montoro, citado por Tron Petit, Jean Claude, *¿Qué hay del interés legítimo?*, México, Porrúa, 2016, p. 19.

⁴²² *Ibidem*, p. 6.

de proteger los derechos humanos de la tercera generación, entre los que se incluye el derecho a un medio ambiente sano.⁴²³

El amparo colectivo no es una acción colectiva ordinaria, pues, aunque se puede interponer por la violación a derechos colectivos, el fin que persigue es la restitución del derecho violado y la preservación del orden constitucional, no la reparación del daño. Es pues, un control de constitucionalidad y no de mera legalidad.⁴²⁴

Puede acudir a un amparo colectivo en defensa de derechos e intereses difusos que pertenecen a una comunidad de personas indeterminadas e indeterminables, como el medio ambiente; derechos colectivos en sentido estricto; es decir, los que se refieren a una colectividad de personas, indeterminadas, pero determinables. Por ejemplo, los derechos de cierto grupo étnico o de un ejido; derechos o intereses individuales homogéneos, que pertenecen a una comunidad de personas perfectamente individualizadas, que pueden ser divisibles, pero en los que la afectación del derecho respectivo tiene un origen en común y que por tanto pueden hacerse valer individual o colectivamente, como podría suceder con los derechos de los consumidores.⁴²⁵

Un ejemplo puede ser en caso de que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales autorice ambientalmente un proyecto que pudiera resultar dañino para la comunidad y para un ecosistema, se puede interponer un amparo indirecto, para intentar revertir esa autorización, por ir en contra del derecho a un medio ambiente sano, como lo establece el artículo 4o. constitucional.⁴²⁶

El amparo colectivo es un avance de gran trascendencia en materia de protección ambiental, ha acercado este procedimiento a grupos que ante-

⁴²³ Cabrera Acevedo, Lucio, “Pasado y posible futuro del amparo colectivo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. I, 5a. ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la SCJN, 2006, pp. 629-637.

⁴²⁴ Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, “Perspectiva del amparo colectivo mexicano frente al derecho a un medio ambiente sano”, *Revista Primera Instancia*, serie latinoamericana, enero-junio 2016, núm. 6, p. 44.

⁴²⁵ Trejo Orduña, José Juan, “El amparo colectivo en México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera, Alonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. I, p. 260.

⁴²⁶ *Manual de acciones colectivas y amparo para lograr la justicia ambiental*, México, Fronteras Comunes, Asociación Ecológica Santo Tomás, Litiga, Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos, Greenpeace México, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Asociaciones de Productores Ecologistas Tatexco, Comité de Derechos Humanos de Tabasco, Fondo de Acción Solidaria, A. C., 2012, p. 18, disponible en: <http://www.fronterascomunes.org.mx/pdf/accionescolectivas.pdf>.

riormente estaban excluidos para hacer valer sus derechos, y ha dado una mayor apertura y acceso a la justicia.

Resulta importante destacar que el primer amparo colectivo en materia ambiental fue una demanda de amparo directo interpuesta por una comunidad en Mazatlán, Sinaloa. Inicialmente pretendieron ejercer una acción colectiva difusa en contra de la Junta Municipal de Alcantarillado de esa ciudad, al considerar que ésta realizaba actos que contaminan el medio ambiente a través de la planta tratadora de aguas negras El Crestón, al arrojar dichas aguas crudas (sin tratar) directamente al mar. El tribunal unitario que conoció en apelación determinó confirmar el auto de desechamiento. Inconformes con tal sentencia, los quejosos interpusieron el amparo directo. En este asunto, la Primera Sala de la SCJN ejerció su facultad de atracción para resolver, debido a que el asunto fue considerado de interés y trascendencia, ya que su resolución permitiría fijar criterios novedosos sobre la legitimación de quien promueve acciones colectivas en materia de protección ambiental.⁴²⁷

Otro precedente importante de la jurisdicción ambiental es el amparo colectivo 307/2016, presentado por un grupo de vecinas en contra de un megaproyecto de desarrollo inmobiliario municipal en los manglares de la Laguna del Carpintero. Las quejas demandaron la cancelación de las licencias y permisos de construcción para la realización de un parque ecológico dentro de la zona del manglar. El amparo se concedió a las quejas y se resolvió, a la luz de los principios de precaución, *in dubio pro natura* y no regresión en materia ambiental. Se ordenó a las autoridades responsables que: “a) Se abstengan de ejecutar los actos reclamados consistentes en el desarrollo del Proyecto denominado Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero. b) Restituyan la zona de mangle ubicada en el área en que se desarrolla el Proyecto denominado Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”.⁴²⁸ Este amparo demuestra que a pesar de que la sentencia sólo tiene efectos entre las partes, al concederse la protección constitucional, ésta adquiere una dimensión comunitaria, por tratarse de bienes ambientales, y no sólo favorece a los quejosos, sino al entorno social y a las futuras generaciones.⁴²⁹

⁴²⁷ Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 83/2013, para conocer del Amparo directo 941/2012, del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito.

⁴²⁸ Amparo 307/2016 (sentencia del 14 de noviembre de 2018), p. 76.

⁴²⁹ De Paz González, Isaac y Macías Sandoval, María del Refugio, “La justiciabilidad de los derechos sociales. Altibajos de su interpretación constitucional en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 29, julio-diciembre de 2019, pp. 25-62.

Cabe mencionar que aún son incipientes los asuntos en materia ambiental que se tramitan por la vía de amparo colectivo, y aunque no todos han prosperado, cada vez son más los que se resuelven de manera favorable para la protección del medio ambiente, y que reconocen al derecho a un medio ambiente sano como una prioridad. A medida que se planteen mayores demandas de esta naturaleza, se fortalecerá esta institución jurídica, y de igual manera, los juzgadores con la práctica irán perfeccionando los criterios.⁴³⁰

Debemos reconocer que las reformas comentadas han dado viabilidad a la protección de los bienes jurídicos comunes de grupos y su acceso a la justicia constitucional, lo que ha derivado en avances notables en la protección al medio ambiente.

No obstante, el acceso a la justicia no se limita a la existencia de un mecanismo jurisdiccional, sino que exige la idoneidad; esto implica que el mecanismo sea efectivo para la necesidad que se pone en consideración de la justicia.⁴³¹ El juicio de amparo cuenta con cualidades procesales y sustantivas para favorecer tanto la exigibilidad como la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano en el ámbito mexicano, y puede convertirse en una herramienta idónea para que este derecho supere la fase conceptual y normativa, para entrar en una fase de justiciabilidad que lo garantice y lo haga efectivo. No obstante, no se puede considerar que el amparo sea la panacea para este tipo de problemas, además de que aún cuenta con una serie de dificultades procesales y limitaciones.⁴³²

⁴³⁰ Trejo Orduña, José Juan, *El amparo colectivo...*, cit., p. 267.

⁴³¹ Benítez Tiburcio, Alberto, "Acciones colectivas en México", *Jurípolis. Revista del Derecho y Política de Departamento de Derecho*, ITESM, México, vol. 2, núm. 10, 2009, p. 101.

⁴³² De Paz González, Isaac, *Constitucionalismo y justiciabilidad de los derechos sociales, estudio comparado internacional y leading cases a través del juicio de amparo en México*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2016, pp. 509-550.