



Documento de trabajo
SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES
EL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL
EN MÉXICO

Brenda Fabiola Chávez-Bermúdez

SPCS Documento de trabajo 2014/10
<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autora:

Brenda Fabiola Chávez Bermúdez

brendachbz@hotmail.com

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectora: Pilar Domínguez Martínez

Codirectora: Silvia Valmaña Ochaita

Secretaria: María Cordente Rodríguez

Secretaria: Nuria Legazpe Moraleja

Avda. de los Alfares, 44

16.071-CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

D.L.: CU-532-2005

Impreso en España – Printed in Spain.

EL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN MÉXICO

Dra. Brenda Fabiola Chávez-Bermúdez¹

*Profesora-Investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Universidad Juárez del Estado de Durango, México*

RESUMEN

En los últimos años, México ha avanzado a nivel constitucional en la incorporación de obligaciones a cargo de todas las autoridades del Estado mexicano en materia de derechos humanos, así como nuevos medios procesales para atenderlos.

En 2010, se incorporan al texto constitucional las acciones colectivas. A partir de esta encomienda constitucional se modificó el Código Federal de Procedimientos Civiles, para incluir estos procedimientos, lo que marca la pauta en el sistema jurídico mexicano, al tutelarse los derechos e intereses difusos y colectivos, así como los derechos e intereses individuales de incidencia colectiva.

Anteriormente en materia medioambiental, la defensa y protección se circunscribía al sistema administrativo de multas; al de responsabilidad penal, a través del establecimiento de delitos ambientales; y al de responsabilidad civil, pero sólo ante un daño personal o patrimonial.

En 2012 se modificó el artículo 4º constitucional referente al derecho del medio ambiente, ampliándose el texto, de manera positiva, pues se incluyó en él la responsabilidad ambiental. En consecuencia se expidió la respectiva ley que regula la responsabilidad que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como su reparación y compensación, adoptando México un nuevo sistema de responsabilidades, que se analiza en el presente texto.

Palabras clave: Protección, responsabilidad ambiental.

Indicadores JEL: K00.

¹ brendachbz@hotmail.com, brendach.ij@gmail.com

ABSTRACT

In recent years, Mexico has advanced to the constitutional level in incorporating obligations by all authorities of the Mexican state human rights, and new legal means to address them.

In 2010, it was incorporated into the Constitution collective actions. From this Constitution entrusts the Federal Code of Civil Procedure was amended to include the following, which sets the standard in the Mexican legal system, the rights safeguarded and diffuse and collective interests and individual rights and collective interests of incidence.

Previously, environmental, defense and protection was limited to the administrative system of fines to criminal responsibility, through the establishment of environmental crimes, and liability, but only to a personal or property damage.

In 2012, Article 4 of the Constitution relating to environmental law, expanding the text was changed positively because environmental responsibility is included in it. Consequently the relevant law relating to the liability that arises from damage to the environment as well as repair and compensation, Mexico adopted a new set of responsibilities, discussed herein was issued.

Keywords: protection, environmental responsibility.

JEL-codes: K00.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, México ha avanzado a nivel constitucional en la incorporación de obligaciones a cargo de todas las autoridades del Estado mexicano en materia de derechos humanos, así como nuevos medios procesales para atenderlos.

En este contexto, en el año 2010, se incorporan al texto constitucional las acciones colectivas. A partir de esta encomienda constitucional se modificó el Código Federal de Procedimientos Civiles, para incluir estos procedimientos, lo que marca la pauta en el sistema jurídico mexicano, al tutelarse los derechos e intereses difusos y colectivos, así como los derechos e intereses individuales de incidencia colectiva.

De igual manera, la reforma constitucional de 2011 es sumamente trascendente para México, al incluir aspectos sustanciales en beneficio de los derechos humanos, tales como el reconocimiento de los derechos humanos, en vez de “otorgarlos” como se decía anteriormente; se integran importantes principios como “*pro personae*”, interpretación conforme; adquieren rango constitucional, los tratados internacionales en materia de derechos humanos; y se remarca la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizarlos.

Con lo cual estamos ante el “cambio constitucional en materia de derechos básicos más importante del último siglo, que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos” (Carbonell, 2011).

Asimismo, dentro de ese objetivo de ampliar la tutela en derechos humanos, en 2012 se modificó el artículo 4º constitucional, referente al derecho del medio ambiente, extendiéndose en su contenido al incluir en él la responsabilidad ambiental, ordenando específicamente:

“El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

Esta modificación ha traído una serie de consecuencias legislativas que poco a poco se van integrando en nuestro sistema jurídico mexicano, para poder contar con un verdadero sistema de justicia ambiental. Por ello, el objetivo de este trabajo es analizar lo que se ha hecho y las áreas pendientes, en cuanto a responsabilidad ambiental se

refiere, así como las disposiciones sobre acciones colectivas que son un elemento esencial para demandar la responsabilidad ambiental.

El reconocimiento de los derechos humanos obliga a todos los entes del Estado, en sus distintas esferas, por lo que estas importantes reformas en materia medioambiental no han de circunscribirse únicamente a un marco jurídico adecuado, sino que se precisan de acciones públicas, gestión, políticas públicas, programas, solución de controversias, delimitación de responsabilidades, para que verdaderamente hagan realidad lo preceptuado por la Carta suprema.

Como consecuencia de la reforma al artículo 4^a constitucional, se expidió la ley que regula la responsabilidad ambiental en junio de 2013, denominada Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), que se encarga de regular aquella responsabilidad nacida de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños.

En virtud de estas reformas, es que se puede hablar de una amplitud en el acceso a la justicia en nuestro país, ya que anterior a ellas, la defensa y protección del ambiente, se circunscribía al sistema administrativo de multas; al de responsabilidad penal, a través del establecimiento de delitos ambientales; y al de responsabilidad civil, pero sólo ante un daño personal o patrimonial, por su carácter individualista y su restringido concepto de daño.

2. ACCIONES COLECTIVAS

Con motivo de la reforma constitucional de 2008 se agregó al Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), el Libro Quinto, titulado “De las Acciones Colectivas”, para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente (art.578).

Diversos países han encontrado una alternativa para dar tratamiento a los daños ambientales autónomos a través de la instauración de la acción colectiva, definida por Gidi como aquella “acción promovida por un representante (legitimación colectiva) para

proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto del litigio), y cuya sentencia obligará al grupo como un todo (cosa juzgada)” (Gidi, 2003).

Por tanto las acciones colectivas permiten demandar las afectaciones a derechos de carácter difuso o colectivo, por ello, la legitimación activa a grupos o miembros de una colectividad representa un elemento esencial de la responsabilidad ambiental.

Para ejercer las pretensiones, el CFPC diferencia entre tres tipos de acciones colectivas:

1. Difusa
2. Colectiva en sentido estricto
3. Individual homogénea

Destinando la primera para reclamar la reparación del daño causado a una colectividad indeterminada; la segunda, para tutelar los derechos o intereses colectivos determinados o determinables, la diferencia con la anterior es que aquí existe un vínculo jurídico entre la colectividad y el demandado; por último, la tercera acción la destina a tutelar intereses individuales de incidencia colectiva para reclamar el cumplimiento o rescisión de un contrato.

3. JUSTICIA AMBIENTAL

A tres años de la entrada en vigor de las acciones colectivas y a dos años de la modificación del artículo 4º constitucional, por la cual se adicionó el párrafo: “El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”, se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en la que se ordenan diversas modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a la Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la prevención y gestión integral de los residuos, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Aguas Nacionales, del Código Penal Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley General de Bienes Nacionales.

Se refiere al daño ocasionado al ambiente, separando la ley su campo de acción, de aquél daño patrimonial que pudieran sufrir los propietarios de los recursos naturales, reiterando que la responsabilidad tratada en este ordenamiento es independiente de las responsabilidades y procedimientos administrativos, las acciones civiles y penales procedentes (art. 4).

Esta ley contiene aspectos muy interesantes que sin duda representan un régimen nuevo para nuestro país, al tratar temas por los que se tenían años abogando por diversos especialistas en el área, los cuales se referirán en los apartados siguientes.

3.1. Legitimación

Cuando ocurre un daño ambiental, independientemente de sus repercusiones en el patrimonio o la salud de las personas, se afecta a una colectividad determinada o indeterminada, porque estamos ante la presencia de derechos difusos y/o colectivos, por tanto la legitimación para un grupo, una asociación civil, es imprescindible para demandar este tipo de daños en que la afectación o menoscabo va más allá de lo patrimonial y de lo individual.

Por ende, la acción para iniciar un juicio no debe ser únicamente de naturaleza individual como la concepción civil tradicional inserta en nuestra legislación civil local expone, por ello la discusión generada durante años acerca de que la legislación civil resultaba insuficiente para tratar los problemas ambientales², al afectar estos una colectividad, o bien, al patrimonio natural.

Al respecto, la LFRA reconoce legitimación para demandar por la comisión de un daño ambiental a:

I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente.

² Cfr. Brañes refiere que las disposiciones civiles regulan de manera insuficiente las cuestiones que tienen que ver con la responsabilidad por el daño ambiental, al no tomar en cuenta las características específicas del daño ambiental, así como muchos otros problemas.

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 (art. 28).

Cabe comentar que en este numeral para que las ONG defensoras del medio ambiente puedan demandar un daño, se establece la condición de que acrediten su constitución legal por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda, remitiendo al Código Federal de Procedimientos Civiles, para cumplir otros requisitos. No obstante, este último ordenamiento establece un período de constitución distinto, pues en él se instituye que “podrán ejercitar las acciones colectivas, las asociaciones civiles legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción” (art. 85).

Por lo que se encuentra una contradicción, pues si se está remitiendo a este ordenamiento, debería establecerse el mismo término, ya que ambas leyes están regulando sobre un derecho esencialmente ambiental. No obstante, no encontramos el sentido para establecer un plazo de constitución de la asociación, ya que ello carece de importancia. “Al exigir que una colectividad conformada por al menos treinta miembros y a las organizaciones a tener un año de antigüedad, constituye una barrera a las acciones colectivas totalmente infundada, puesto que limita el acceso a la justicia para personas que no puedan cumplir con estos requisitos, en vez de dejar esto al criterio del juez” (Ramos, 2012).

3.2. Daño ambiental

El daño ambiental es un elemento esencial para la institución de la responsabilidad y posee características particulares (autónomo, transfronterizo, colectivo, difuso, tiene efectos acumulativo), por lo que su concepto legal debe ser amplio.

También hay que distinguir de acuerdo a quién sufre la afectación, pues ante la presencia de intereses o derechos colectivos o difusos, no hay un sólo sujeto perjudicado, sino que en múltiples ocasiones son colectividades indeterminadas. Al respecto, Brañes indica que “es posible que un mismo hecho pueda generar un daño individual cuando afecta de manera singular y perfectamente identificable a una determinada persona, pero también que pueda generar un daño colectivo cuando afecta a un grupo de personas, identificables o no, que forman una comunidad determinada. El mismo hecho puede generar, además, un daño a la nación cuando afecta las expectativas del desarrollo sostenible en función de las presentes y futuras generaciones” (Brañes, 2000).

La LFRA otorga un concepto amplio de daño al ambiente, estableciendo en el artículo 2 que se entiende por él:

“Pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan.”

Pero además indica que para este concepto se estará a lo que disponga el artículo 6 de la misma ley, el cual refiere una serie de exclusiones para determinar el daño, cuando los menoscabos y afectaciones:

- Han sido manifestados por el responsable, evaluados, mitigados, compensados y autorizados por la Secretaría previamente mediante la evaluación del impacto ambiental o la autorización de cambio de uso de suelo forestal; o
- No rebasen los límites previstos por disposiciones...

Esto es, aparentemente la ley otorga un concepto amplio de daño, que luego limita en este numeral a lo que disponga la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a lo que dispongan las leyes ambientales y las normas oficiales mexicanas, lo cual no representa una verdadera tutela del medio ambiente, pues se remite nuevamente al área administrativa que ha demostrado ser insuficiente para tratar los daños ambientales en nuestro país.

Tal como afirma Basurto: “no obstante haber o existir daño ambiental, con esta disposición legal, sea esta real o no, ya no existe; en otras palabras, la ficción legal supera a la realidad” (Basurto, 2014).

Por tanto, se pierde el sentido de la responsabilidad objetiva, que la misma ley contempla en el artículo 12, puesto que en este tipo de responsabilidad, siempre que exista un daño, se estará obligado a repararlo, sin importar si proviene de una conducta lícita o ilícita, dolosa o con culpa, sino que se atiende exclusivamente a la afectación por el uso de mecanismos o sustancias peligrosas.

La reparación de los daños es la consecuencia indispensable de la determinación de la responsabilidad. Ésta consiste en el restablecimiento del elemento dañado a la situación anterior al menoscabo, lo cual se dificulta tratándose de daños ambientales, pues esto no siempre será posible ante las consecuencias irremediables de una afectación. La LFRA establece como actividades tendentes a lograr la reparación, la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación, indicando también, que debe ser llevada a cabo en el mismo lugar en que se produjo el daño.

Así, este ordenamiento, tomando en cuenta la imposibilidad de reparación y lo insuficiente que resultaría una suma dineraria a modo de indemnización, prevé la compensación ambiental, que consiste en restituir otra área natural dañada, cuando en el área, origen de la responsabilidad, no sea posible, lo cual es muy favorecedor, pues no se debe perder de vista que el objetivo central de la ley es la protección del medio ambiente.

En este punto, se resalta que la LFRA prevé la “reparación subsidiaria” (art. 18), a fin de que la Secretaría (SEMARNAT) repare los daños ambientales que otros hayan causado, cuando la urgencia o importancia lo amerite. Lo cual también resulta muy positivo, pues se atiende el área natural perjudicada, a fin de evitar más consecuencias negativas y tratar de detener los eslabones de daños que se puedan seguir causando, atendiendo al mismo tiempo al principio de prevención, que es de suma importancia en el derecho ambiental. Cabe aclarar que esto no implica la evasiva de responsabilidad, pues la Secretaría, deberá demandar al responsable por los gastos que asumió para reparar el área natural dañada por él.

3.3. Prescripción

El tiempo para que se agote el derecho a demandar un daño ambiental debe precisar un término diverso al señalado en la legislación civil para los daños tradicionales, ya que aquel por sus características propias requiere de uno flexible y más amplio en virtud de que sus efectos no siempre se hacen visibles inmediatamente, no dejan de cesar, o bien, se manifiestan en diferentes momentos.

Estas peculiaridades distintivas tienen especial importancia en el tema prescriptivo, ya que los efectos de la contaminación suelen exteriorizarse muy lentamente, terminando por favorecer a quien o quienes cometen un daño ambiental, ello debido a que paso del tiempo les permitiría insolventarse, ausentarse, o bien desaparecer física o jurídicamente (Peña, 2009).

Al respecto, la LFRA dispone de un término de doce años para que se extinga la acción para demandar responsabilidad ambiental, mismos que se contarán a partir del día en que se produzca el daño y sus efectos. Este es un término diverso al que establece el CFPC que es de tres años seis meses, contados a partir del día en que se causa el daño, con la salvedad de que si se trata de un daño de naturaleza continua, el plazo para la prescripción contará a partir del último día en que se haya generado el daño causante de la afectación.

No obstante, tratándose de daños ambientales, es muy complicado conocer con exactitud las consecuencias de un daño y hasta qué momento dejan de generarse.

3.4. Fondo ambiental

El establecimiento de un fondo ambiental, es un aspecto muy efectivo para la protección del medio ambiente, tomado en cuenta por el legislador al establecerlo en la LFRA.

La característica principal de los fondos ambientales es que aglutinan los recursos económicos provenientes de sanciones por infracciones a las leyes ambientales o por concepto de indemnización en los juicios de responsabilidad. Bolivia, Argentina y

Colombia, son de los países en América Latina que cuentan con un fondo de esta naturaleza.

Este tipo de fondos son utilizados para hacer frente a daños ambientales, cuando el causante resulte insolvente o cuando la emergencia lo amerite.

Resultaría conveniente y para otorgar mayor protección, que este fondo ambiental también aglutinara los recursos económicos provenientes de las multas administrativas, así como las que fije el juez penal, cuando se trate de daños no individuales, puesto que lo que se quiere proteger es el medio ambiente, el cual en nada se ve favorecido en que los recursos se vayan a la Hacienda pública, en vez de ir a un fondo ambiental que directamente destine los recursos a reparar, compensar o investigar en su beneficio.

Con los recursos del fondo ambiental se estará en mejores posibilidades de atacar la problemática ambiental que se vive, ya que servirá de mucho para el caso en que el sentenciado a una indemnización muy alta por daño ambiental, resulte insolvente, o cuando la indemnización otorgada sea insuficiente para reparar el daño ambiental, así con un fondo que aglutine todos los recursos económicos por indemnizaciones, sanciones administrativas, seguros y tributos medioambientales, donaciones, etc., se esté en condiciones de reparar o atender problemas ambientales a gran escala que exigen mayores recursos y así estar en posibilidades de garantizar el derecho humano de vivir en un medio ambiente adecuado (Chávez, 2009).

El CFPC, dentro del tema de las acciones colectivas, establece un fondo, pero no lo destina a la protección del ambiente, sino para el pago de los gastos derivados de los procedimientos colectivos, lo cual, en opinión de Garzón no cumple con los objetivos de interés público del derecho ambiental, pues el objetivo de las acciones colectivas debe ser la restauración, la compensación, la restitución en la medida de lo posible de los servicios ambientales, de los hábitats, ecosistemas y la biodiversidad (Garzón, 2012).

4. CONCLUSIONES

El establecimiento de las acciones colectivas, el reforzamiento de los derechos humanos en la Constitución y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, han significado un gran avance para nuestro sistema jurídico mexicano, lo que se espera ahora es que efectivamente se cumplan estas disposiciones y que se vayan adaptando con modificaciones o reglamentación necesaria.

Los retos en materia ambiental continúan presentándose, estamos ante un sistema nuevo en México que requerirá de adaptaciones conforme se vaya resolviendo cada caso. Uno de los retos lo representa la valoración del daño ambiental, pues al tratarse de bienes inmateriales no tienen un precio promedio, que si le corresponderá fijar al juzgador.

Por otra parte, dentro de la materia medioambiental concurren temas que el juzgador desconoce, por lo que consideramos que debe haber una coordinación entre este, las autoridades ambientales y los institutos de investigación para allegarse del conocimiento requerido para resolver cada caso.

Asimismo se precisa armonizar las leyes referentes al medio ambiente, pues como vimos, sobre un mismo asunto la LFRA y el CFPC disponen formas diferentes.

Otra área de oportunidad en este sistema de responsabilidad ambiental, es otorgarles participación a los Estados (provincias) en el ámbito de sus competencias, pues además de sólo facultar a los jueces federales para conocer y resolver sobre la responsabilidad ambiental, el CFPC deja sin participación a las procuradurías ambientales estatales para ejercitar las acciones colectivas.

REFERENCIAS

- BASURTO GONZÁLEZ, D. (Dic. 2013-Ene 2014). “La Nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LEFRA)”, *Revista de Derecho Ambiental y Ecología*, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales CEJA, núm.58, año10,
- BRAÑES, R. (2000). *El acceso a la justicia ambiental en América Latina*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- (2000). *Manual de derecho ambiental mexicano*. México: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica.
- CARBONELL, M. y SALAZAR, P. (2011). *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CHÁVEZ BERMÚDEZ, B.F. (2009). *Responsabilidad Civil: una alternativa para garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado*. México: Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Durango, Universidad Juárez del Estado de Durango.
- GARZÓN ARAGÓN, U. (2012). “Algunas cuestiones sobre las acciones colectivas en materia ambiental”. En: B. Revuelta Vaquero, N. López Ramos (Coord.), *Acciones Colectivas*, (pp. 139-155). México: Porrúa.
- GIDI, A. (2003). *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- PEÑA CHACÓN, M. (2009). “Daño ambiental y prescripción”, *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, número 164, pp. 2-29. Recuperado el 31 de marzo de: www.cica.es/aliens/gimadus/.
- RAMOS CAMPOS, Q. (2012). “Esto no es una pipa...es una acción colectiva”, *Derecho Ambiental y Ecología*, núm. 47, pp. 39.41.