

“Denuncia popular, ¿Ejercicio de la participación pública en la protección ambiental?”, Lex-Difusión y Análisis, México, Año IX, Tercera Época, núm. 120, junio, 2005, pp. xvi-xxviii, ISSN 1405-2326

Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. Introducción, II. Constitucionalización del derecho a un medio ambiente adecuado, III. La reforma al artículo 4º de la Constitución mexicana, IV. Interés Legítimo, V. Participación pública, VI. Denuncia popular, y VII. Conclusiones y propuestas.

I. INTRODUCCIÓN

La conciencia respecto de la fragilidad de nuestro medio ambiente se ha forjado con base en los efectos ambientales adversos producto, fundamentalmente, del proceso de industrialización que trae aparejado el desarrollo económico, científico y tecnológico y sus implicaciones –consumo, degradación ambiental (cambio climático, calentamiento global, generación de sustancias y residuos peligrosos) y, entre otras, crecimiento demográfico–, todo ello nos obliga a desenvolvernos en los límites del riesgo;¹ y, como resultado natural, a afrontar dicha problemática a través de las medidas legislativas adecuadas para tratar de prevenir que continúe su agravamiento y, en su caso, aplicar las medidas destinadas a su remediación o restauración.²

El asumir el vínculo entre el ser humano y su entorno ha sido un factor ideológico decisivo en el proceso de constitucionalización del derecho a un medio ambiente adecuado y en la creación de instrumentos para su protección,³ pues este derecho constituye una manifestación del derecho a la vida, por lo que su tutela jurídica se da, en la mayoría de los casos, desde la categoría de los derechos humanos.

* Académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, marisol.angles@yahoo.com.mx

¹ Véase Gomes de Oliveira, Marcia *et. al.*, “Tutela ambiental e sociedade de risco”, en Madeira Filho, Wilson (coord.), *Direito e Justiça ambiental*, Niterói, Universidade Federal Fluminense, 2002, p. 196-198, en concreto p. 197 y Beck, Ulrich, *Políticas ecológicas en la edad del riesgo: Antídotos. La irresponsabilidad organizada*, traducción de M. Steinmetz, Barcelona, El Roure, 1998, pp. 115 y ss.

² Algunas alternativas para la remediación y restauración pueden verse en Saval Bohórquez, Susana, “Remediación y restauración”, VV. AA., *Pemex: Ambiente y Energía. Los retos del futuro*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 151-181.

³ Cfr. Martín Mateo, Ramón, *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, pp. 21 y 63.

Bajo esta premisa analizamos si verdaderamente las personas físicas en México podemos defender este derecho a través del instrumento denominado “denuncia popular”.

En principio, es importante dejar claro que el derecho a un medio ambiente adecuado que analizamos es independiente de aquel que puede reclamarse al sufrir un daño o perjuicio personal a causa de la contaminación ambiental en el ámbito del derecho civil o penal. El derecho al medio ambiente que estudiamos es aquel que se refiere a su disfrute desde el ámbito del derecho público.⁴

El derecho a la información, a la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia son instrumentos básicos para materializar el derecho en cuestión; bajo esta perspectiva el tema de la problemática ambiental es acogido por los sistemas jurídicos a través de una decisión política consistente en una elección sobre el modelo de sociedad que se desea para el futuro.⁵ Por ello, la realización del derecho a un medio ambiente adecuado debe erigirse como un objetivo prioritario del Estado, pues se trata de un derecho fundamental cuya tutela debe estar garantizada por los mecanismos procesales específicos, pues como bien apunta Martín Mateo, no basta con tener un postulado filosófico en la Constitución que carezca de operatividad jurídica.⁶

II. CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

Es claro que si ubicamos a la Constitución como la vía de expresión de los valores fundamentales vigentes en la sociedad, el derecho a un medio ambiente adecuado haya sido incorporado en ella;⁷ acción que significa también, como afirma Carbonell, celebrar una especie de contrato entre generaciones, en el que la presente debe actuar de forma tal, que permita a las futuras disfrutar de ese derecho,⁸ aunque para ello tengan que restringirse otros derechos.

En México, la tutela del medio ambiente ha abarcado distintas perspectivas –modalidades a la propiedad privada, aprovechamiento de recursos naturales, prevención y control de la contaminación, desarrollo económico y, más recientemente, desarrollo

⁴ Al respecto ver Mantini, Pierluigi, *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente*, Padova, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1991, pp. 33-53.

⁵ Véase Fernández, T. R., “Derecho, medio ambiente y desarrollo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 24, enero-marzo, 1980, pp. 6-7.

⁶ Cfr. Martín Mateo, Ramón, “Medio ambiente y constitución. (La Constitución española diez años después)”, *Tapia*, Madrid, núm. conmemorativo, diciembre de 1988, p. 75.

⁷ Cfr. Fernández, T. R., “Derecho, medio ..., *op. cit.*”, p. 6.

⁸ Cfr. Carbonell, Miguel, *La constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 206.

sustentable—. La Constitución de 1917 recurrió a una justificación histórica para dar fundamento a la propiedad privada subordinada al interés general;⁹ su contenido es explícito al señalar que corresponde originariamente a la nación la propiedad de las tierras, aguas y recursos naturales dentro de los límites del territorio nacional (artículo 27).

En 1971 fue adicionada al artículo 73, fracción XVI, la base 4a., misma que faculta al Congreso de la Unión para revisar las medidas adoptadas por el Consejo de Salubridad General en materia de protección y combate a la contaminación ambiental, así como para expedir leyes destinadas a proteger el medio ambiente.

Por lo que respecta al desarrollo económico y su relación con el medio ambiente, las reformas del artículo 25, en 1983, establecieron: “Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.¹⁰ A partir de este momento, nuestra norma fundamental hizo referencia al tema ambiental considerándolo en sí mismo y ya no como una cuestión ligada a la salud, obviamente, sin que por ello deje de estarlo.

Nuevamente en 1987 fue modificada nuestra Constitución en los artículos 27 y 73. El primero en los términos siguientes: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico [...]”

⁹ Véase Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 30 y ss.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de febrero de 1983. En ese mismo año, se adicionó un párrafo al artículo 4º constitucional para incluir el derecho a la salud, precepto que, llegó a considerarse, comprendía, de algún modo, el derecho a un medio ambiente adecuado; véase Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 95.

Por su parte, el artículo 73 fue adicionado con la fracción XXIX–G, por virtud de la cual, el Congreso de la Unión está facultado para “expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos locales y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.¹¹

Cabe señalar que después de estas reformas constitucionales¹² se publicó, el 28 de enero de 1988, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual consagró en su artículo 15, fracción XI: “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes tomarán las medidas para la preservación de este derecho”. Este reconocimiento, que ha sufrido algunas modificaciones,¹³ tiene carácter de principio rector de la política ambiental, cuya tutela queda primordialmente reservada al Estado. Cabe añadir que, aunque México cuenta con un aparato normativo ambiental muy extenso –y disperso–; su aplicación empezó a darse de manera más formal hasta que las presiones internacionales, vinculadas a la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se hicieron sentir.¹⁴

III. LA REFORMA AL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Como parte del proceso de constitucionalización del derecho al medio ambiente, que de manera general han experimentado las constituciones del mundo desde mediados del siglo XX, el 28 de junio de 1999, fue reformado el artículo 4º de la Constitución mexicana para incluir, en su párrafo quinto, el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

¹¹ Al respecto véase González Oropeza, Manuel, “La concurrencia en materia ecológica de la Federación, Estados y Municipios”, *Lex-Difusión y Análisis*, México, suplemento, octubre de 1995, pp. viii-xi y Jiménez Peña, Adolfo, “Atribuciones de los Estados en materia ambiental”, *Lex-Difusión y Análisis*, México, 3a. Época, año VII, núm. 88, octubre, 2002, pp. xii-xliv.

¹² Uno de los objetivos de esta reforma fue ampliar los márgenes legales en la gestión ambiental; en relación a este punto véase Vargas Hernández, José Manuel, “La legislación mexicana en materia ambiental”, en VV. AA., *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, México, SEMARNAT-INE, 2003, pp. 286-288.

¹³ Con las reformas de 1996 a la LGEEPA, este derecho se insertó en la fracción XII del mismo artículo 15, de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho”. Cfr. Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Comentarios y Concordancias*, México, PROFEPA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 88.

¹⁴ Cfr. Anglés Hernández, Marisol, *Instrumentos de política ambiental sobre residuos peligrosos*, México, Porrúa, 2004, p. xiii.

Esta reforma, en la que el legislador recogió su postulado más comprometido en materia ambiental,¹⁵ "es, con todo, protección del hombre y no de la naturaleza en sí misma", ya que el individuo actúa en función de sus intereses y, hasta en tanto se ve afectado personalmente por los daños al medio ambiente es cuando reacciona en su defensa.¹⁶

Si atendemos a la redacción estricta del precepto mencionado y a su ubicación en nuestra Carta Magna, podría sostenerse que toda persona puede accionar judicialmente en defensa de ese derecho;¹⁷ pero, dado que la mayor parte de los instrumentos internacionales que le reconocen se refieren a los derechos del hombre,¹⁸ y de acuerdo con el artículo 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁹ que considera como "persona" a todo "ser humano"; en esta ocasión dejamos fuera la actuación *per se* de las personas jurídicas.

Así, vemos que, el derecho en comento, aunque se incorporó al capítulo de las garantías individuales, representa sólo un principio, el cual, a la fecha, no puede exigirse efectivamente, ni a través de los instrumentos legislativos ni, mucho menos aún, judicialmente.²⁰ De tal suerte, su tutela corresponde exclusivamente al Estado a través de

¹⁵ Cfr. Ojeda Mestre, Ramón, "Referentes sobre constitución y medio ambiente", *Lex, Difusión y Análisis*, México, 3a. Época, año VIII, núm. especial, octubre 2003, p. lxxxii. Un análisis sobre el proceso de reformas de los artículos 4º y 25 constitucionales puede verse en Carrillo Cervantes, Yasbé Manuel, "La incorporación constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado; Un buen propósito de fin de siglo", *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, México, año I, núm. 1, septiembre-diciembre, 1999, pp. 5-12.

¹⁶ Cfr. Frosini, Vittorio, "Los derechos humanos en la era tecnológica", en Pérez Luño, Antonio-Entique (coord.), *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996, p. 95.

¹⁷ De acuerdo con nuestra Constitución, la actualización de los derechos fundamentales que ella reconoce requiere de un espacio jurisdiccional en el que las personas cuestionen el otorgamiento de un mandato de tribunal que positivamente haga efectivos los derechos declarados y reconocidos. Cfr. Castro y Castro, Juventino V., "Proposición de gran reforma procesal en México", *Revista Judicial*, México, núm. 4, julio-diciembre, 2004, p. 3.

¹⁸ El sistema de protección internacional americano protege únicamente a las personas naturales. Véase el Informe No. 10/91, Caso No. 10.169, en Organización de los Estados Americanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990-1991*, Washington, D. C., CIDH, 1991, OEA/Ser.L/V/II, 79 Rev.1 doc.12, p. 454.

¹⁹ Organización de los Estados Americanos, Departamento de Asuntos y Servicios Jurídicos, "Convención Americana sobre Derechos Humanos", en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

²⁰ Aunque la implementación judicial ha sido criticada como un mecanismo protector del medio ambiente por su aplicación *post factum*, ello no significa que debe dejarse al gobernado en estado de indefensión ante el daño ambiental consumado e, inclusive, que las medidas procesales se creen de tal forma que permitan actuar ante la presunción fundada de que pueda surgir un daño ambiental irreparable, lo anterior con apoyo en el principio precautorio. Sobre el tema véase Benjamin, Antonio Herman V., "O Estado teatral e a implementação do direito ambiental", en

diversos instrumentos de carácter administrativo y penal.²¹ Razón que permite sostener que la norma sustantiva que analizamos carece de eficacia inmediata, entendida ésta, “como la prontitud con que pueda verificarse su cumplimiento; la agilidad y sencillez del procedimiento para hacerla efectiva; la ejecución real y constante de las medidas cautelares, preventivas y correctivas, así como la ejecución pronta y plena de las condenas y sanciones que se impongan”.²² Por tanto, para garantizar la vigencia efectiva de este derecho, nuestro sistema jurídico debe realizar una serie de transformaciones que, apoyadas en el “deber ser” establezcan los instrumentos procesales y las instancias adecuadas indispensables para lograrlo.²³

Lo anterior implica la conformación de un Estado democrático y social de derecho sustentado en los derechos fundamentales de la sociedad que prevé su ejercicio pleno y respeto por parte de las autoridades, al ser la Constitución el epicentro jurídico-político del propio Estado.²⁴

Sobre el particular, cabe destacar que en las iniciativas presentadas para reformar el precepto en comento, se incluía el tema relativo a los instrumentos procesales para hacer efectivo el derecho a un medio ambiente adecuado, sin embargo, el departamento jurídico de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), argumentó que no era necesario incluir la parte procesal, por ser materia de una ley secundaria.²⁵

Benjamin, Antonio Herman V. (ed.), *Direito, Água e Vida*, São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça-Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2003, Vol. 1, pp. 335-366, en concreto p. 357.

²¹ Cfr. González Márquez, José Juan, *La responsabilidad por el daño ambiental en México; El paradigma de la reparación*; México, UAM-Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 69-73.

²² Cfr. López Ramos, Neófito, “El derecho ambiental, un derecho al alcance de todos”, en VV. AA., *Memorias del Simposio Judicial sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable: El acceso a la justicia ambiental en América Latina*, México, PNUMA-PROFEPA, 2000, p. 176.

²³ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995, p. 133.

²⁴ Cfr. Acuña Llamas, Francisco Javier, “El contenido esencial de las normas referentes a derechos humanos en la constitución mexicana; consideraciones en torno a las limitaciones para asegurar su debido respeto y protección”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derechos Fundamentales y Estado; Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 38.

²⁵ Propuesta del artículo 4°. “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, el Estado y los particulares deben proteger al ambiente para las presentes y futuras generaciones. El Congreso de la Unión y los órganos legislativos locales expedirán leyes que, en el ámbito de sus competencias, garanticen y reglamenten el derecho y el deber aquí consagrados, así como: a) Las acciones de protección ambiental para prevenir o hacer cesar los actos que causen o puedan causar daños irreparables o de difícil reparación; b) La obligación de reparar los daños al ambiente mediante la restauración de las condiciones previas al daño causado o, cuando aquella resulte imposible, a través de la compensación o indemnización;

Este acto demuestra que las instancias involucradas en su aprobación consideraron que México aún no estaba preparado para asumir el reto de proteger el medio ambiente de una manera eficaz. Independientemente de ello, la necesidad de replantear las políticas públicas en los ámbitos económico, político y social adquiere una importancia de gran trascendencia, pues se busca lograr un equilibrio, hartamente difícil, entre el desarrollo económico y la protección ambiental que permita satisfacer las necesidades de la generación presente y de las futuras.

Ahora bien, la incorporación del derecho al medio ambiente en los distintos ordenamientos jurídicos hace referencia, de una u otra manera, a conceptos jurídicos indeterminados que le califican, como sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación, adecuado o, bien, a una combinación de éstos;²⁶ los cuales dejan un amplio margen al intérprete constitucional, y legal en su caso, al tiempo de precisar su objeto y alcance,²⁷ lo que permite, desde una perspectiva positiva, su actualización de acuerdo con las necesidades imperantes del caso y época concretos;²⁸ cuya comprensión requiere de un método sistémico que visualice la interacción de los procesos naturales y sociales; no obstante, en este estudio únicamente haremos una pequeña acotación respecto del contenido del vocablo medio ambiente.²⁹

Desde el punto de vista jurídico existen diversas definiciones en las que se “alude intrínsecamente a una elección de diseño de las relaciones entre el hombre y su

c) La adecuada utilización de las indemnizaciones por daño ambiental que no tengan carácter privado y, los términos y procedimientos a través de los cuales las autoridades particulares estarán legitimadas para ejercitar las acciones en defensa del medio ambiente sin perjuicio de las que a su derecho convenga”. Cabe mencionar que la iniciativa en comento, fue precedida por otras tres, sin embargo, ésta fue presentada por los cuatro partidos políticos de mayor representatividad en la Cámara de Diputados (Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México), véase Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión, “Iniciativa de Reformas al artículo 4º constitucional”, en <http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/cmprtv/iniciativas/Inic/37/2.htm>

²⁶ Véase González Márquez, José Juan, *Nuevo derecho ambiental mexicano (Instrumentos de política)*, México, UAM-Azcapotzalco, 1997, p. 337.

²⁷ Cfr. Nikken, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*, Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, 1987, pp. 118-123.

²⁸ Aunque también podría verse como una desventaja al violar el principio de seguridad jurídica. Sobre el tema véase Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Breves comentarios al Proyecto de Nueva Ley de Amparo”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 212.

²⁹ La noción “medio ambiente” ha sido ampliamente criticada por su significado sinónimo y, por ende, redundante, lo que dio lugar a la utilización de la expresión “ambiente”; sin embargo, recientemente la Real Academia Española ha sostenido que el término correcto es “medio ambiente”; una de las críticas a este vocablo, que ampliamente compartimos, puede verse en Martín Mateo, Ramón, *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, pp. 71-72.

entorno”;³⁰ y aunque no pretendemos desarrollar aquí el análisis de la copiosa argumentación sobre el concepto citado, si estableceremos su contenido.

Desde una perspectiva sistémica, Brañes concibe al medio ambiente "como un sistema, vale decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema".³¹

Ahora bien, con una visión general, el término “medio ambiente” alude al entorno que rodea al hombre, “aparece como sinónimo de lo natural” y como sustento de lo humano.³² En esta línea, nuestra LGEEPA entiende por ambiente “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.³³

Concepto con el que disentimos, ya que al incluir las construcciones creadas por el hombre, el ámbito de la relación del ser humano con su entorno natural es sobrepasado; además pareciera que ambiente es igual a la suma de los elementos ambientales y artificiales que se encuentran en el entorno; cuando en realidad debemos distinguir entre los bienes que forman parte del ambiente y las interacciones que entre ellos se generan. En concreto, consideramos que el medio ambiente es el resultado de las interacciones que los elementos ambientales (agua, aire, suelo y biodiversidad) llevan a cabo de manera interdependiente y cuya dinámica da soporte a la vida planetaria.

IV. INTERÉS LEGÍTIMO

Resulta innegable que los derechos humanos son derechos subjetivos, pues entrañan una facultad para el ciudadano y una obligación para las demás personas y para el Estado mismo. Por lo que versa al derecho subjetivo sobre el medio ambiente, la doctrina

³⁰ Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, José María Bosch, Editor, 1995, p. 78.

³¹ Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 20. En esta misma línea véase Caravita, Beniamino, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 53; Jurisprudencia Constitucional Española, "STC 102/1995, de 26 de junio", en <http://www.tribunalconstitucional.es/JC.htm> y, entre otros, Bacigalupo, Enrique, "La instrumentación técnico-legislativa de la protección penal del medio ambiente", *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, año 8, núm. 23, mayo-agosto, 1986, p. 206.

³² Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, 2a. ed., México, UNAM-Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002, p. 19.

³³ Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General ...*, op. cit., p. 17. En el mismo sentido Da Silva, José Afonso, *Direito Ambiental Constitucional*, Brasil, Malheiros Editores, 1994, p. 2.

se encuentra dividida, algunos expresan su desacuerdo respecto de su existencia, si bien, le reconocen como parte de ese deber general de respeto a la persona impuesto por la legislación en cuanto principio general de derecho;³⁴ mientras que, otros afirman que la falta de determinación expresa, en el derecho objetivo, de quiénes son los obligados a realizar determinadas conductas, limita su eficacia.³⁵

En definitiva, reconocer el derecho a un medio ambiente adecuado como un derecho subjetivo es, a la fecha, una tarea inconclusa;³⁶ debido, fundamentalmente, a la debilidad, en el mejor de los casos, de los mecanismos creados para su tutela judicial y, en el peor de ellos, a la inexistencia de los mismos.

Lo anterior obedece a la naturaleza difusa³⁷ del derecho a un medio ambiente adecuado, lo cual dificulta acreditar el interés jurídico, situación que limita el acceso de un individuo o grupo de personas a los tribunales para demandar su tutela.³⁸ Por ello, resulta crucial dar cabida al "interés legítimo",³⁹ en tratándose de intereses colectivos y difusos; así como replantear las reglas de nuestro sistema procesal a fin de evitar la denegación de justicia, cuestión que atenta contra la Constitución de manera absoluta.

³⁴ En este sentido véase Blasco Esteve, Avelino, "Medio ambiente y responsabilidad", en Esteve Pardo, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*, Madrid, Civitas, 1996, p. 629.

³⁵ Un análisis interesante sobre este punto puede verse en Correas, Óscar, "Los derechos humanos y el Estado moderno (¿Qué hace moderno al derecho moderno?)", *Reforma Judicial*, núm. 3, enero-junio, 2004, pp. 178-180, en el que el autor afirma: "con los derechos subjetivos, el derecho moderno expropia a los individuos de su relación directa con sus compañeros de sociedad civil, para convertirlo en una entidad que, en caso de conductas indebidas, está obligado a relacionarse con otros individuos funcionalmente diferentes, los cuales se encargarán de poner las cosas en su lugar".

³⁶ En este sentido véase Real Ferrer, Gabriel, "La construcción del derecho ...", *op. cit.*, p. 37, así como Jordano Fraga, Jesús, "El derecho ambiental del siglo XXI", *Lex. Difusión y Análisis*, México, 3a. época, año VII, núm. 93, marzo, 2003, pp. xiv-xv.

³⁷ De acuerdo con Pellegrini los intereses colectivos son aquellos comunes a una colectividad de personas, siempre y cuando haya un vínculo jurídico entre los integrantes del grupo; mientras que los derechos difusos están basados en factores de hecho frecuentemente genéricos y contingentes, accidentales y mutables que no requieren la existencia de un vínculo jurídico, *cfr.* Pellegrini Grinover, Ada, "A problemática dos intereses difusos", en Pellegrini Grinover, Ada (coord.), *A tutela dos interesses difusos*, São Paulo, Max Limonad, 1984, pp. 30-31.

³⁸ *Cfr.* Campos Díaz Barriga, Mercedes, *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente: El caso del agua en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 235.

³⁹ Así se pronunció Brañes "La existencia de un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado supone un interés legítimo para exigir su tutela en sede administrativa y en sede jurisdiccional", Brañes, Raúl, *Manual de derecho ...*, *op. cit.*, 1994, p. 618. Es de señalar que el interés legítimo ya se encuentra reconocido en algunos ordenamientos europeos, como el de Francia, Alemania, Italia y España, aunque no siempre en materia ambiental.

Respecto al interés legítimo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que a diferencia del interés jurídico:⁴⁰ a) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo que, de prosperar la acción, se traduce en un beneficio jurídico a favor del accionante; b) Está garantizado por el derecho objetivo, aunque no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro; c) Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole. (Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica); d) Los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio; e) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, en suma, es un interés jurídicamente relevante, y, f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Sobre el particular, el jurista Cabrera Acevedo propuso desde 1983 que el interés legítimo se adoptara en el amparo administrativo,⁴¹ cuestión que prosperó hasta el año 2000 al elaborarse el proyecto de la nueva Ley de Amparo, cuyo artículo 107, fracción I, reza: "el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia del titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos previstos en el artículo 103 y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su propia situación frente al orden jurídico".⁴² De tal suerte, el interés legítimo reconocido por la ley puede ser invocado por uno de sus destinatarios;⁴³ no obstante, el proyecto aún no ha sido aprobado.

Como se advierte, la tutela de los derechos o intereses colectivos y difusos requiere, además de su reconocimiento legislativo, desarrollar los mecanismos procesales que permitan su protección jurisdiccional; mismos que deben reconsiderar la legitimación,

⁴⁰ Cfr. Amparo Directo 7413/2001 "Interés legítimo. Concepto de, en términos del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª. Época, T. XV, marzo de 2002, Tribunales Colegiados de Circuito y Acuerdos, México, p. 1367.

⁴¹ Véase Cabrera Acevedo, Lucio, "La protección de intereses difusos y colectivos en el litigio civil mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, T. XXXIII, núms. 127-129, enero-junio, 1983.

⁴² Cfr. *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, p. 37.

⁴³ Véase Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 71.

ya que al tratarse de esta clase de derechos, se está ante una legitimación *sui generis* en la que se actúa como titular de un derecho o interés propio, que a su vez coincide con el del resto del grupo; es así como este tipo de acción trasciende el interés individual para proyectarse en el de la colectividad.⁴⁴

Cabe mencionar que, el Anteproyecto del Código Modelo de Proceso Civil para América Latina de 1988⁴⁵ ha tenido una gran influencia en el desarrollo procesal sobre la protección de los derechos difusos en algunos ordenamientos latinoamericanos en los que se ha optado por: a) Conferir al Ministerio Público la facultad de promover la acción como defensor de los derechos de la sociedad;⁴⁶ b) Otorgar legitimación a personas o asociaciones particulares para que, previa autorización del Ministerio Público, representen los derechos mencionados; c) Reconocer como representante al *Ombudsman*, también llamado Defensor del pueblo, que como organismo público está facultado para ejercitar en nombre y representación del grupo sus pretensiones y, d) Permitir el acceso directo a las personas o asociaciones en representación de los derechos difusos mediante las llamadas *class actions* o *public interest actions*. Empero, nuestro país continúa a la zaga de los adelantos jurídicos registrados en la región.

Como se advierte, la materia ambiental y el interés difuso tienen como rasgo común su carácter eminentemente colectivo, pues aunque una persona de manera individual pueda disfrutar de un medio ambiente adecuado o, bien, padecer en forma directa las alteraciones del mismo, finalmente, es la colectividad, la sociedad en su

⁴⁴ Cfr. Ramos, Saúl, "La cuestión ambiental y la transformación del derecho", *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, año 14, núm. 41, mayo-agosto, 1992, p. 473; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Panorámica actual de la doctrina procesal", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Montevideo, núm. 3, 2001, pp. 285-286; Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil; un modelo para países de derecho civil*, traducción de Lucio Cabrera Acevedo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 46 y ss; así como Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 35 y ss. Recordemos que la existencia del derecho difuso como legitimación, permite a las personas –sin derecho propio– actuar en defensa tanto de los bienes ambientales como del ambiente mismo.

⁴⁵ El Anteproyecto regula la representación de los derechos difusos al señalar que "en el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, [...] están legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente el Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones y asociaciones que a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido" (artículo 53). Citado por Fix-Zamudio, Héctor, "Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo", en VV. AA., *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 418.

⁴⁶ Cfr. Rubano Lapasta, Mariela, "El Ministerio Público y la defensa del medio ambiente. Una experiencia comparada", *Revista de Derecho*, Valdivia, número especial, agosto, 1998, p. 131.

conjunto, la que se ve afectada por el deterioro ambiental;⁴⁷ sin embargo, la LGEEPA reconoce de manera limitada el interés colectivo, al señalar que sólo las personas físicas y morales de las comunidades que resulten afectadas tienen derecho a impugnar, mediante el recurso de revisión, los actos administrativos correspondientes, siempre que demuestren que las obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida (artículo 180).

Este precepto merece, al menos, dos precisiones. La primera es que se deja la carga de la prueba a quien pueda –o resulte– ser afectado, lo cual es un factor limitante para aquellos que no tengan las posibilidades económicas para soportar el coste de los estudios técnicos que den sustento a las pruebas. La segunda, y la más importante, es que de conformidad con el artículo 89, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,⁴⁸ el recurso de revisión será desechado por improcedente cuando el acto reclamado no afecte los intereses jurídicos del demandante; en realidad, aunque la disposición citada del artículo 180, en teoría, permita la interposición del recurso, lo cierto es que el promovente tendrá que acreditar que es propietario o tiene derechos sobre el inmueble en donde se pretende realizar la actividad productiva, circunstancia que coarta, en gran medida, la procedencia del recurso de revisión en materia ambiental.

V. PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Desde la perspectiva que estudiamos, la participación que nos interesa es aquella en la que el ciudadano actúa como miembro de la comunidad –*uti cives*–, motivado por la afectación del interés general, del cual es portador;⁴⁹ pues, como hemos visto, al actuar en defensa del derecho a un medio ambiente adecuado de una colectividad, implícitamente se hace en defensa de un interés propio.

La participación pública no sólo es un derecho, sino una obligación ciudadana que constituye una de las máximas del Estado social y democrático de derecho y de la Administración pública que busca incorporar la iniciativa y creatividad de los ciudadanos a

⁴⁷ Véase Jordano Fraga, Jesús, *La protección ...*, *op. cit.*, pp. 80-81.

⁴⁸ Véase Secretaría de la Función Pública, “Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, en <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/lfpa2000.htm#t6c1>

⁴⁹ *Cfr.* García de Enterría, Eduardo, “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, en VV. AA., *Libro en homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 441-442 y Sánchez Morón, Miguel, *La participación del ciudadano en la administración pública*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 103.

los procesos de toma de decisiones con carácter ambiental;⁵⁰ con lo que se da paso a una gobernabilidad democrática en la gestión social del proceso de desarrollo, misma que, apoyada en el conocimiento ambiental, constituye un nuevo orden social.⁵¹

En consonancia con esta aseveración, el principio 23 de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982⁵² establece que todas las personas, de acuerdo con su legislación nacional, tendrán la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en la formulación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrán ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

Por su parte, el Principio 10 de la Declaración de Río⁵³ consagra el derecho humano a la justicia en materia de protección ambiental y reparación del daño, al disponer: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es mediante la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, cada individuo deberá tener acceso adecuado a la información relativa al medio ambiente de que disponen las autoridades públicas [...], así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. [...] Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos, el resarcimiento de daños”. Asimismo, de conformidad con el Principio 13, debe desarrollarse la legislación nacional relativa a la responsabilidad e indemnización respecto a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.

El fundamento constitucional de la participación pública en México yace, de manera implícita, en algunos artículos que consagran garantías individuales, como la libertad de expresión (artículo 6º); la libertad de escribir y publicar (artículo 7º); el derecho de petición (artículo 8º); la libertad de asociación (artículo 9º) y, entre otras, la planeación nacional (artículo 26).

⁵⁰ Loperena Rota, Demetrio, *El derecho al medio ambiente adecuado*, reimp., Madrid, Civitas, 1998, p. 82. Los profesores Kiss y Shelton afirman que la participación ciudadana en casos concretos de protección ambiental es la verdadera realización del derecho al medio ambiente, *cfr.* Kiss, Alexandre y Shelton, Dinah, *International environmental law*, New York, Transnational Publishers, Inc., 1991, p. 26.

⁵¹ Véase Leff, Enrique, *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, 3a. ed., México, Siglo XXI editores-UNAM-PNUMA, 2002, pp. 254-255.

⁵² El texto íntegro de la Carta puede verse en Székely, Alberto, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, T. V, pp. 2934-2940.

⁵³ Véase el texto íntegro de la Declaración en Adede, Andrónico O., *Digesto de Derecho Internacional Ambiental*, traducción de Diana L. Ponce Nava, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995, pp. 479-484.

En el ámbito internacional, nuestro país forma parte, junto con los Estados Unidos de América y Canadá, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde el 1º de enero de 1994; el cual incluye un Acuerdo de Cooperación Ambiental⁵⁴ que obliga a las partes a informar sobre el estado del medio ambiente; así como a promover la educación ambiental y la participación pública.

En el contexto ambiental la participación ciudadana determina, en gran medida, el éxito o fracaso de un proyecto, pues a través de ella pueden atenderse, a tiempo, las necesidades, inquietudes y los conflictos entre las partes involucradas.

Actualmente, la participación pública en la toma de decisiones en defensa del medio ambiente es cada vez más frecuente y encuentra un reconocimiento en los distintos órdenes jurídicos. Así, tenemos que, el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006⁵⁵ contempla expresamente la necesidad de incrementar las posibilidades de participación ciudadana y su integración a la protección ambiental en el proceso de desarrollo. Además, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001–2006⁵⁶ promueve que el ciudadano común tenga acceso a la información sobre el estado del medio ambiente en el que vive y la manera en que aquel afecta su bienestar económico y social; de igual forma prevé que las denuncias, quejas y propuestas ciudadanas deberán ser atendidas.

En la legislación ambiental la participación pública es un derecho ciudadano contenido en el artículo 5º, fracción XVI y en el 7º, fracción XV de la LGEEPA; el primero faculta a la Federación para promoverla y el segundo a los gobiernos de los Estados. Además, con las reformas a la misma ley, en 1996 y 2001, se consolidaron y ampliaron los márgenes para la participación ciudadana informada en la gestión ambiental a través de su Título Quinto; ya que como señala su artículo 157: “El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.”⁵⁷

⁵⁴ Este Acuerdo es el resultado de las presiones que las coaliciones ambientalistas ejercieron en contra del TLCAN respecto de las políticas comerciales y ambientales, mismas que, a través de la negociación fueron superadas para permitir su firma. *Cfr., Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Acuerdos Paralelos. Conclusión de las Negociaciones*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial–Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 35-59.

⁵⁵ *Cfr.* Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Poder Ejecutivo Federal, 2001.

⁵⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de febrero de 2002.

⁵⁷ Véase “Acuerdo mediante el cual se crea el Consejo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como Órgano Consultivo de Participación Ciudadana”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de marzo de 1993.

Para cumplir con la obligación anterior, se faculta a la SEMARNAT para: convocar a diversos sectores de la sociedad para que manifiesten su opinión y propuestas; celebrar convenios de concertación con organizaciones obreras y grupos sociales, así como con los medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones de preservación ambiental; promover el reconocimiento social en materia ambiental,⁵⁸ impulsar la conciencia ecológica y, concertar acciones e inversiones con los distintos sectores de la sociedad encaminadas a la preservación y restauración del medio ambiente (artículo 158 de la LGEEPA).

Es obligación de la SEMARNAT integrar órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales (artículo 159). Dichos órganos tienen funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes. Con todo, la autoridad ambiental tiene la facultad de aceptar o rechazar su opinión, lo que desincentiva la voluntad participativa.

Por otra parte, la ciudadanía puede participar mediante otros instrumentos previstos en la propia LGEEPA, como son la planeación ambiental; la formulación del Ordenamiento Ecológico General del Territorio; el establecimiento de medidas de prevención y mitigación en el proceso de evaluación de impacto ambiental; la administración y formulación del programa de manejo de las Áreas Naturales Protegidas; la denuncia popular, así como a través de comentarios a los proyectos de Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental y en los Comités de Normalización.⁵⁹

Es importante destacar que a nivel local las entidades federativas y los municipios también pueden formular y promover sus propias políticas de participación pública.⁶⁰

VI. DENUNCIA POPULAR

⁵⁸ Véase “Acuerdo por el que se establece el premio al Mérito Ecológico”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de abril de 1993.

⁵⁹ La regulación de los Comités de Normalización se halla en los artículos 51-B y 67 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, *Diario Oficial de la Federación*, México, 1º de julio de 1992.

⁶⁰ Así, el artículo 122 de la Constitución mexicana, permitió a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal redactar la Ley de Participación Ciudadana del D. F., misma que establece entre los mecanismos para hacer efectiva la participación social, los consejos ciudadanos, la audiencia pública, así como las quejas y denuncias ciudadanas. Publicada en la Gaceta Oficial del 21 de diciembre de 1998.

Para los fines del trabajo revisamos el instrumento denominado “denuncia popular”, regulado por la LGEEPA en el Título Sexto, Capítulo VII. La intención de este mecanismo fue vincular a la ciudadanía de manera directa en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad,⁶¹ al permitir a cualquier persona, grupo social, organización no gubernamental,⁶² asociaciones y sociedades denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la LGEEPA y de los demás ordenamientos que regulen las materias relacionadas con la protección ambiental y la preservación y restauración del equilibrio ecológico;⁶³ no obstante, como veremos, su regulación es bastante desafortunada.

Cuando en la localidad de que se trate no haya representación de la PROFEPA, la denuncia podrá formularse ante las oficinas más próximas de dicha Procuraduría, o ante la autoridad municipal, misma que la analizará y, en caso de ser competencia federal, la remitirá para su atención y trámite a la PROFEPA.⁶⁴

Los requisitos para denunciar son: I. El nombre o razón social, domicilio y teléfono del denunciante y, en su caso, de su representante legal; II. Los actos, hechos u omisiones denunciados; III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o la fuente contaminante y, IV. Las pruebas, en caso de existir. Este precepto incluye la posibilidad de guardar la confidencialidad respecto de la identidad del denunciante por razones de seguridad e interés particular, siempre que le sea solicitada a la autoridad.⁶⁵

A través de la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social, la PROFEPA atiende las denuncias ambientales conforme al procedimiento siguiente: Recepción de la denuncia a través del módulo de atención, bien puede ser de manera personal o telefónica, por correo, fax, internet o medios de

⁶¹ Véase Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General ...*, *op. cit.*, pp. 741-745; así como Real Ferrer, Gabriel, “La construcción del derecho ambiental”, *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, México, año 3, núms. 7 y 8, septiembre 2001–abril 2002, pp. 43-44, quien sostiene que la sociedad, como titular del derecho en cuestión, actúa de manera cotidiana en la verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental.

⁶² Este tipo de organizaciones ha empezado a actuar en el ámbito internacional a fin de persuadir a los gobiernos nacionales, los organismos internacionales, a la sociedad y hasta los tribunales sobre la protección de los intereses difusos. *Cfr.* Kötz, H., “La protection en justice des interest collectifs. Tableau de droit comparé”, en Cappelletti, Mauro (dir.), *Accès à la Justice et État-Providence*, Paris, Ed. Economica, 1984, p. 121.

⁶³ Artículo 189, párrafo primero, LGEEPA, reformas, *DOF*, 13 de diciembre de 1996.

⁶⁴ Artículo 189, párrafo segundo, LGEEPA, reformas, *DOF*, 13 de diciembre de 1996.

⁶⁵ Artículo 190, fracciones I a IV y párrafo octavo, LGEEPA, reformas, *DOF*, 13 de diciembre de 1996.

comunicación. Cabe señalar que cuando la denuncia se realice de forma distinta a la escrita, el denunciante deberá ratificarla por escrito en un término de tres días hábiles contados a partir de que aquélla se haya formulado.⁶⁶

El requisito que exige la presentación por escrito de la denuncia contraviene la facilidad inicial dada al denunciante, al poner a su disposición distintos medios para denunciar; inclusive un número telefónico gratuito, pues el denunciante está obligado a desplazarse a las oficinas de la autoridad correspondiente y esa circunstancia motiva que muchas denuncias no sean ratificadas debido a diversas restricciones, fundamentalmente, de carácter económico y de vías de comunicación que impiden a los denunciantes cumplir con este requisito.

Una vez recibida la denuncia, la PROFEPA acusará de recibo su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará. En caso de recibirse dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará la acumulación en un solo expediente, debiéndose notificar a los denunciantes el acuerdo respectivo.⁶⁷

La PROFEPA queda obligada a informar al denunciante dentro de un término de 10 días sobre el trámite que le ha dado a su denuncia. Cuando ésta sea competencia de otra autoridad, la Procuraduría acusará de recibo al denunciante y la turnará a la autoridad competente notificándole tal realización al denunciante.⁶⁸

Conforme al artículo 192, una vez admitida la instancia, la PROFEPA llevará a cabo la identificación del denunciante, y hará del conocimiento la denuncia a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva. También efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia y podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueren procedentes.

Sobre el particular cabe señalar que en esta fase el trámite de la denuncia se ve limitado por la falta de recursos humanos suficientes para desplazarse al lugar de los acontecimientos a verificar las presuntas infracciones a la ley. Al respecto, de acuerdo con

⁶⁶ Artículo 190, párrafo sexto, LGEEPA, reformas, *DOF*, 13 de diciembre de 1996.

⁶⁷ Artículo 191, párrafos primero y segundo, LGEEPA, reformas, *DOF*, 13 de diciembre de 1996.

⁶⁸ Artículo 191, párrafo tercero, LGEEPA, reformas, *DOF*, 13 de diciembre de 1996.

el artículo 193, el denunciante podrá coadyuvar con la Procuraduría aportándole las pruebas, los documentos y la información que considere pertinentes.⁶⁹

Aunado a lo anterior, la PROFEPA, como lo establece el artículo 194, podrá solicitar la participación de instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado para la elaboración de dictámenes técnicos; esto a fin de dar mayor objetividad, solidez y transparencia a las resoluciones emitidas.

Asimismo el artículo 195 señala que si del resultado de la investigación realizada se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido entidades federales, estatales o municipales, la PROFEPA emitirá las recomendaciones necesarias para promover, ante los tres niveles de gobierno, la ejecución de las acciones procedentes. Dichas recomendaciones serán públicas, autónomas y no vinculantes.

Este tipo de actuar reconocido a la PROFEPA altera el espíritu original del organismo, ya que no se trata de un Ombudsman ambiental,⁷⁰ sino de un ente de inspección y vigilancia facultado para imponer sanciones y no meramente recomendaciones; además es contrario a derecho el trato preferencial dado a las entidades federales, estatales o municipales ante el incumplimiento de sus obligaciones ambientales, pues es justamente la administración pública la que debe poner el ejemplo en materia de protección y, en su caso, restauración ambientales.

Aunque para entender esta situación es importante saber que el nombramiento y remoción del Procurador dependen del Ejecutivo Federal, por ser la PROFEPA un organismo desconcentrado de la SEMARNAT, consecuentemente, su actuación carece de autonomía. Ante este panorama, requerimos de una Procuraduría totalmente autónoma, capaz de ejercer plena e imparcialmente sus atribuciones y de emitir resoluciones vinculantes.

⁶⁹ También las autoridades y servidores públicos involucrados en asuntos de la competencia de la PROFEPA, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones que dicha dependencia les formule. Tratándose de información o documentación con carácter reservado, conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, lo comunicarán a la PROFEPA para que ésta maneje la información proporcionada bajo la más estricta confidencialidad (artículo 201 de la misma LGEEPA).

⁷⁰ En este sentido véase ALANÍS ORTEGA, G., "La denuncia popular", *Respuesta*, México, Año 2, núm. 11, agosto de 1997, p. 36. Entre las facultades del Procurador Ambiental se hallan: iniciar, en el ámbito de sus atribuciones, las acciones que procedan, ante las autoridades jurisdiccionales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal (artículo 118, fracción XVIII, Reglamento Interior de la SEMARNAT, *DOF*, 21 de enero de 2003).

La conciliación procede cuando la denuncia popular de que se trate no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, para lo cual las partes involucradas deberán ser escuchadas.⁷¹ Aquí estamos ante un error de técnica legislativa, pues de acuerdo con el artículo 199, fracción III de la misma ley, si la denuncia no implica violaciones a la normatividad ambiental, simplemente concluye, entonces no hay que someterla a ningún proceso de conciliación.

En caso de no comprobarse que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan las disposiciones legales ambientales, la PROFEPA lo hará del conocimiento del denunciante a efecto de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes (artículo 197).

El demandante puede acudir a las jurisdicciones alternas, ya que la formulación de la denuncia popular, así como los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que emita la PROFEPA no impedirá el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables,⁷² no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad; circunstancia que deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia (artículo 198).

Este precepto permite al afectado directamente en su persona o sus bienes, por los mismos actos, hechos u omisiones denunciados, acudir a la vía civil para demandar el pago de daños y perjuicios.⁷³

El trámite de la denuncia popular concluye por alguno de los motivos señalados en el artículo 199: I. Por incompetencia de la PROFEPA para conocer de la denuncia popular planteada; II. Por haberse dictado la recomendación correspondiente; III. Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental; IV. Por falta de interés del denunciante en los términos de este capítulo; V. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes; VI. Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes; VII. Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, o VIII. Por desistimiento del denunciante.

⁷¹ Artículo 196, LGEEPA, reformas, *DOF*, 13 de diciembre de 1996.

⁷² Véase *Programa de Procuración de Justicia Ambiental, 2001-2006*, 2a. ed., México, SEMARNAT-PROFEPA, 2002 pp. 80-84.

⁷³ Lo cual se complementa con el contenido del artículo 204 que prescribe que cuando por infracción a las disposiciones de la LGEEPA se hubieren ocasionado daños o perjuicios, los interesados podrán solicitar a la SEMARNAT la formulación de un dictamen técnico sobre el particular, el cual tendrá valor de prueba en caso de presentarse en juicio.

Cabe señalar que el artículo 200 faculta a las Entidades Federativas para legislar en materia de denuncia popular cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, por violaciones a su legislación ambiental.

Es importante mencionar que existen diversas leyes sectoriales que incluyen la figura de la denuncia popular como un mecanismo de participación social.⁷⁴ Por ejemplo, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable,⁷⁵ la Ley de Aguas Nacionales⁷⁶ y la Ley General de Vida Silvestre.⁷⁷ De igual forma, el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Auditoría Ambiental.⁷⁸ Sin embargo, no basta con incluir en el catálogo legislativo ambiental figuras carentes de eficacia, pues la insuficiencia de este tipo de disposiciones limita la participación pública real en defensa de la protección ambiental.

De acuerdo con el 5º Informe de Labores presentado por la SEMARNAT,⁷⁹ a través de la denuncia popular la sociedad ha actuado de manera corresponsable en la vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental; ya que entre septiembre de 2004 y agosto de 2005, se recibieron 8,234 denuncias ambientales, 13.4% más que en el periodo anterior, de las cuales han sido atendidas 5,846, lo que representa el 71% de las recibidas, de las cuales el 99% (5,801) fueron atendidas en los términos de ley, estando pendientes de atención 2,388 que se encuentran dentro de los tiempos legales para su atención.

⁷⁴ Cfr. Simón Gálvez, Anna Paola, "La participación social en materia ambiental en México", en VV. AA., *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, México, SEMARNAT-Instituto Nacional de Ecología, 2003, pp. 265-268.

⁷⁵ En su artículo 159, estipula que toda persona podrá denunciar ante la SEMARNAT o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico al ecosistema forestal o daños a los recursos forestales, o contravenga las disposiciones de la presente ley y las demás que regulen materias relacionadas con los ecosistemas forestales, sus recursos o bienes y servicios ambientales asociados a estos. Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de febrero de 2003.

⁷⁶ Artículo 124 Bis. Toda persona podrá recurrir a la denuncia popular en los términos de la LGEEPA, cuando se cometan actos que produzcan o puedan producir desequilibrios o daños a los recursos hídricos o sus bienes inherentes, véase *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril de 2004.

⁷⁷ El artículo 107 permite a cualquier persona denunciar ante la PROFEPA daños a la vida silvestre y su hábitat. Cuando el demandado sea un órgano de la administración pública federal o empresa de participación estatal mayoritaria, la acción podrá ejercerse directamente ante el tribunal competente, cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 2000.

⁷⁸ El artículo 47 legitima a toda persona para denunciar ante la PROFEPA todo hecho, acto u omisión que contravenga sus disposiciones. Véase *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de noviembre de 2000.

⁷⁹ Informe de Labores 2005, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2005, p. 141, disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/programas/informes/labores/5.pdf>

Aunque es innegable el avance que significa para la sociedad mexicana poder participar con la autoridad en la identificación y denuncia de las infracciones a la legislación ambiental, así como en la aportación de las pruebas, documentación e información a su alcance; realmente este instrumento carece de la fuerza y estructura suficientes para considerarlo un mecanismo de participación eficaz en defensa del ambiente, circunstancia que denota lo atrasado de nuestro sistema jurídico, en el que la introducción de los elementos adecuados para la tutela de los derechos colectivos y difusos está aún pendiente.

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

PRIMERA. En México el derecho a un medio ambiente adecuado no constituye, en sentido estricto, un derecho subjetivo, ya que por su naturaleza difusa no puede acreditarse el interés jurídico, por ello es indispensable desarrollar una acción de tutela ambiental que legitime a todas las personas que acrediten un interés legítimo.

SEGUNDA. La denuncia popular, instrumento puesto al alcance de la sociedad, que debiese permitir ejercer su derecho a participar, carece de la fuerza y estructura suficientes para tutelar eficazmente el derecho a un medio ambiente adecuado, circunstancia que denota lo atrasado de nuestro sistema jurídico en el que la introducción de los elementos apropiados para la protección de los derechos colectivos y difusos aún está pendiente.

TERCERA. Es imperativo fortalecer la capacidad gubernamental en la aplicación efectiva y eficiente de la denuncia popular, cuestión que requiere mayores recursos humanos, técnicos y financieros para corroborar las presuntas infracciones y, en su caso, imponer la sanción correspondiente o notificar al Ministerio Público para que ejercite la acción procedente.

CUARTA. Debe modificarse el aspecto relativo a las “recomendaciones no vinculantes” que la PROFEPA puede dictar a las entidades federales, estatales o municipales en caso de incumplimiento de la legislación ambiental, con la finalidad de evitar todo margen de impunidad.

QUINTA. Existe una falta de precisión entre la conciliación y las formas de conclusión de la denuncia popular, ya que si ésta no implica violaciones a la normatividad ambiental, de acuerdo con el artículo 199, fracción III de la LGEEPA, simplemente concluye, entonces no hay que someterla a ningún proceso de conciliación.

SEXTA. El proceso de construcción del Estado social y democrático de derecho en el que halla nuestro país demanda el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el cual obliga a trabajar ardua y constantemente en el fortalecimiento de las instituciones y mecanismos jurídicos adecuados tendentes a lograr la tutela eficaz del derecho a un medio ambiente adecuado.