

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28 Y 43 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ARTURO ESCOBAR Y VEGA Y FRANCISCO ELIZONDO GARRIDO, DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PVEM Y MORENA

Francisco Elizondo Garrido y Arturo Escobar y Vega diputados integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados suscriben y presentan con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones I y IV del artículo 28, así como el artículo 43 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en materia de legitimación para interponer acciones judiciales por responsabilidad ambiental, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El Estado mexicano, a partir de los compromisos asumidos en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre de Río de 1992, ha venido desarrollando legislación y mecanismos jurídicos que permitan una efectiva reparación de los daños generados al medio ambiente y a las personas por la actividad industrial o del ser humano. Sin embargo, en la práctica se han presentado distintos obstáculos para la aplicación de estos mecanismos jurídicos, pues los mismos contemplan requisitos o candados para poder acceder a la justicia ambiental, o bien, se concentra la potestad para ejercer una acción de responsabilidad ambiental en una sola autoridad, dejando al arbitrio de ésta el acceso efectivo a una eventual reparación de daños ambientales o a la salud de los mexicanos.

Dentro de los compromisos asumidos por México en materia de responsabilidad de daños ocasionados al ambiente, en la Declaración de Río se destaca el contemplado en el principio número 13, mismo que a la letra establece:

“Principio 13

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.”

En ese sentido, con gran acierto, nuestro país, a través de sus órganos legislativos, se dio a la tarea de redactar una legislación que contemplase la obligación de reparar los daños ambientales e indemnizar a los afectados por daños ocasionados al ambiente, con lo cual se llegó a la elaboración de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, siendo ésta un cuerpo normativo que presenta una nueva forma de entender la procuración de justicia ambiental.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, desde su promulgación, contempla nuevos mecanismos de justicia en la materia, involucrando al Poder Judicial en la resolución de controversias ambientales, del mismo modo que incorpora principios ambientales internacionales como el de internalización de costos, entre otros.

Si bien es cierto que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental implica un gran avance en materia de protección al ambiente y a los recursos naturales, también lo es que hasta ahora la misma no ha sido utilizada

por las autoridades ni por la sociedad en general, pues de acuerdo con datos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), hasta el año 2015, esta ley no había sido aplicada en ningún procedimiento administrativo ventilado ante dicha autoridad, y sólo se iniciaron tres procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental de los contemplados en el capítulo tercero de dicho cuerpo normativo, no obstante que éste se encuentra vigente desde el 7 de junio de 2013. Para el año 2017 las cifras no son más alentadoras pues de la revisión del informe de labores que presentó Profepa se desprende que a diferencia de los asuntos presentados en materia penal y judicial, respecto a los procedimientos iniciados en materia administrativa, específicamente a través de las acciones colectivas, no se cuentan con cifras exactas.

A la letra señala:

6.5 Acciones Colectivas

*En atención a las facultades que el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental otorgan a la Profepa para iniciar acciones colectivas y de responsabilidad ambiental con el objeto de demandar judicialmente la responsabilidad de aquellos que hayan cometido daños al ambiente y exigir la reparación del mismo, la Procuraduría durante el 2017 dio seguimiento y reactivó los procedimientos de acción colectiva que se tenían en curso, fomentando la negociación para alcanzar acuerdos de reparación ambiental.*¹

Consideramos que uno de los factores que influyen en el limitado ejercicio de esta ley se debe a las restricciones que presenta en sí misma para ejercitar las acciones en materia de responsabilidad ambiental contempladas en su capítulo tercero, en específico las contenidas en los artículos 28 y 43.

El artículo 28 de la multicitada ley establece que las personas físicas, jurídicas y/o públicas que cuentan con legitimación para promover ante los tribunales judiciales una acción por responsabilidad ambiental, limitando el acceso a este procedimiento de la siguiente manera:

Artículo 28. *Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer 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 el presente título 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.

Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir con los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los legitimados en las fracciones I y II tendrán además derecho e interés legítimo para reclamar el pago de las erogaciones que hayan hecho para acreditar la responsabilidad ambiental.

Del texto antes citado, se desprende que la legitimación para accionar este tipo de procedimiento es exclusivo de: **i) los habitantes de comunidades adyacentes al sitio en donde se realizó el daño ambiental**, **ii) Las personas morales sin fines de lucro cuyo objeto social sea el de proteger el medio ambiente**, **iii) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente** y **iv) Las procuradurías ambientales de las entidades federativas con la anuencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente**, limitando a las autoridades estatales el acceso a la vía jurisdiccional en materia de responsabilidad ambiental.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 43 de esta misma ley establece lo siguiente:

***Artículo 43.** Para salvaguardar el interés público del procedimiento judicial, las personas que tengan legitimación activa, deberán cumplir con los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles, y deberá salvaguardar la representación adecuada, de conformidad con lo previsto en dicho ordenamiento.*

El hecho de remitir al Código Federal de Procedimientos Civiles la legitimación activa para intentar una acción por responsabilidad ambiental representa un grave obstáculo para que cualquier persona pueda acceder a los mecanismos de impartición de justicia ambiental; esto es así debido a que si bien el legislador reguló una forma de representación para los afectados, también es cierto que las acciones de responsabilidad ambiental y las acciones colectivas en materia ambiental deben tener un trato preferente y especial ya que su finalidad es garantizar un derecho colectivo, el derecho a gozar de un medio ambiente sano.

No podemos pasar por alto que existen pequeñas comunidades en nuestro país en donde habitan menos de 30 personas, por lo cual sería imposible para ellos llevar a cabo una acción por responsabilidad ambiental ya que el Código Federal de Procedimientos Civiles exige en su artículo 585 un mínimo de 30 miembros de la colectividad para iniciar una demanda colectiva.

Aquí conviene destacar que este criterio es compartido por juzgadores en materia administrativa, así lo evidencia la tesis aislada emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en el año 2016, misma que se transcribe literalmente para mayor ilustración:

Época: Décima Época

Registro: 2011868

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 31, junio de 2016, Tomo IV

Materia(s): Administrativa

Tesis: VIII.A.C.3 A (10a.)

Página: 2972

Responsabilidad ambiental. No se requiere un mínimo de treinta miembros de una colectividad para instar la acción judicial prevista en el artículo 28, fracción I, de la ley federal relativa.

Esa ley tiene como objetivo específico, normar la responsabilidad que nace con motivo de los daños ocasionados al ambiente, así como su reparación y compensación, cuando sea exigible a través de procesos judiciales federales. También regula mecanismos alternativos de solución de controversias, procedimientos

administrativos y los que correspondan a la comisión de delitos ambientales. Asimismo, en su artículo 28, fracción I, prevé que cualquier persona física de una comunidad adyacente al lugar donde se produzca el daño, podrá recurrir a los tribunales federales civiles en caso de que un tercero cause daño ambiental, para obtener la reparación o compensación correspondiente y para que el causante pague una sanción económica que sirva para disuadir a otros de cometer esas conductas, lo cual debe entenderse a él o a los individuos que habitan la comunidad adyacente, pues si el legislador reconoció que las “personas físicas”, entre otras, tienen derecho e interés legítimo para ejercer la acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, no que se requiere un mínimo de treinta miembros de una colectividad para instar aquella, como lo establece el artículo 585, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, relativo al libro quinto denominado “De las acciones colectivas”, porque, de ser así, el legislador lo habría dispuesto en esos términos, lo cual es jurídicamente razonable, a fin de privilegiar el derecho fundamental de debido proceso y, por ende, el principio de seguridad jurídica que es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano.

Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito.

Por lo anterior es que se propone eliminar la limitación contemplada en el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles en cuanto al número de personas que pueden iniciar una acción de responsabilidad ambiental, dejando abierta la posibilidad para que cualquier persona de la comunidad adyacente al sitio que ha sufrido un daño o deterioro ambiental pueda exigir la reparación del daño en favor de todos los habitantes y en especial del medio ambiente.

Relativo a la fracción I del artículo 28

En relación a la fracción I del artículo 28 citado con anterioridad, la legitimación planteada para los habitantes de comunidades adyacentes que han resentido un daño ambiental se ha visto coartada en distintos procedimientos jurisdiccionales en los que se intenta la acción de responsabilidad ambiental (al no reunir el mínimo de miembros mencionados en el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles). Un claro ejemplo se desprende de la acción de responsabilidad ambiental intentada en contra de una empresa del ramo minero por la grave y lamentable contaminación a los ríos Sonora y Bacanuchi en el estado de Sonora ocurrido el 6 de agosto de 2014. En este caso en particular el juez que conoció de la acción de responsabilidad ambiental intentada por miembros de las comunidades afectadas, **desechó la demanda, ya que consideró que la misma debía cumplir con la condición establecida en la fracción II del artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles**, artículo que regula la legitimación para intentar acciones colectivas y que establece como requisito que la acción sea intentada **por cuando menos 30 personas**. Lo cual resulta totalmente inadecuado pues nuestra Carta Magna establece en su artículo 17 que 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, no se debe de coartar ni hacer gravoso el acceso a la justicia y menos el acceso a la justicia ambiental cuyo objeto como ya se ha mencionado es el de garantizar el acceso a un medio ambiente sano tal y como lo dispone el párrafo quinto del artículo 4o. de nuestra Constitución federal.

Cabe destacar que en agosto de 2017 la SCJN atrajo el asunto considerando que el caso toma enorme importancia y trascendencia ya que permitirá establecer la debida interpretación de los requisitos de procedencia de las acciones colectivas en materia ambiental y la capacidad de apreciación de los mismos de parte del Juez de Distrito en la etapa de certificación.

Resolución que hasta la fecha no ha emitido por lo que se sigue dejando a los mexicanos sin una tutela efectiva.

De lo anterior se desprende la imperiosa necesidad de realizar la reforma a este artículo para así permitir a cualquier ciudadano afectado, accionar los mecanismos legales que busquen restablecer el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente.

En este mismo sentido, no podemos permitir que el acceso a las acciones por responsabilidad ambiental que contempla la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental sea limitada a que un grupo de personas (mínimo 30) decida si es que intenta exigir la reparación de daños causados al medio ambiente, sino que debe bastar con que una sola persona habitante de la comunidad adyacente exija la reparación del daño a su ecosistema para así accionar los mecanismos de justicia que con tanto trabajo ha consolidado el Estado mexicano.

Así pues, se propone la adecuación a la fracción primera, para que de esta manera cualquier persona habitante de la comunidad adyacente al sitio afectado pueda exigir por sí misma la reparación o remediación del daño causado.

Relativo a la fracción IV del artículo 28

Como ya ha quedado asentado, la fracción IV del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental limita a las autoridades estatales encargadas de la procuración de justicia ambiental a contar con la anuencia de la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente, para poder iniciar una acción por responsabilidad ambiental, esto entorpece el fácil acceso a la justicia ambiental y genera un control concentrado en la federación para el uso de una herramienta creada para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano contemplado en el artículo 4o. constitucional.

El sistema jurídico nacional se ha ido trasladando de un control de constitucionalidad concentrado a uno difuso, en donde a partir de la reforma al artículo 1o. constitucional del año 2011 resulta una obligación para todas las autoridades judiciales, administrativas, y legislativas aplicar el control de convencionalidad y garantizar el respeto a los derechos humanos contemplados en nuestra Carta Magna, así como en tratados internacionales suscritos por nuestro país, por lo cual el hecho de que la fracción IV en comento limite a las autoridades locales para accionar mecanismos tendientes a garantizar un derecho humano, resulta a todas luces contrario a dicho principio.

Por las razones expuestas, proponemos la legitimación autónoma de las autoridades locales para poder accionar procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental por sí mismas y así robustecer y **coadyuvar con las autoridades federales** en la procuración de justicia en materia ambiental, dotando de más y mejores herramientas legales a las autoridades públicas estatales para poder garantizar los derechos contemplados en el artículo 4o. constitucional, en específico: el acceso a un medio ambiente sano.

Con la finalidad de facilitar la comprensión de las reformas propuestas se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Modificación Propuesta
<p>Artículo 28.- Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer 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 el presente Título a:</p> <p><u>I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente</u> al daño ocasionado al ambiente;</p> <p>II y III-...</p> <p>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, <u>conjuntamente con la procuraduría.</u></p> <p>Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.</p> <p>Los legitimados en las fracciones I y II tendrán además derecho e interés legítimo para reclamar el pago de las erogaciones que hayan hecho para acreditar la responsabilidad ambiental</p>	<p>Artículo 28.- Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer 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 el presente Título a:</p> <p>I. Cualquier persona física habitante de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente, sin restricción de número.</p> <p>II, y III.-</p> <p>IV. Las Procuradurías o instituciones públicas estatales que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas en el ámbito de su circunscripción territorial.</p> <p>Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.</p> <p>Los legitimados en las fracciones I y II tendrán además derecho e interés legítimo para reclamar el pago de las erogaciones que hayan hecho para acreditar la responsabilidad ambiental.</p>
<p>Artículo 43.- Para salvaguardar el interés público del procedimiento judicial, las personas que tengan legitimación activa, deberán cumplir con los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles, y deberá salvaguardar la representación adecuada, de conformidad con lo previsto en dicho ordenamiento.</p>	<p>Artículo 43.- Para promover acciones de responsabilidad ambiental o acciones colectivas en materia ambiental, no se requerirá un número mínimo de demandantes de la colectividad.</p>

Para quienes suscriben un sistema de protección y procuración de justicia ambiental debe de ser amplio, dinámico y de sencillo acceso para responder tanto a las necesidades como a las expectativas de la población con una atención oportuna y de calidad.

En atención a lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman las fracciones I y IV del artículo 28 y el artículo 43 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Artículo Único. Se **reforman** las fracciones I y IV del artículo 28 y el artículo 43, ambos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, para quedar como sigue:

Artículo 28. Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer 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 el presente título a:

I. Cualquier persona física habitante de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente, **sin restricción de número.**

II. y III. ...

IV. Las procuradurías o instituciones **públicas estatales** que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas en el ámbito de su circunscripción territorial.

Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los legitimados en las fracciones I y II tendrán además derecho e interés legítimo para reclamar el pago de las erogaciones que hayan hecho para acreditar la responsabilidad ambiental.

Artículo 43. Para promover acciones de responsabilidad ambiental o acciones colectivas en materia ambiental, no se requerirá un número mínimo de demandantes de la colectividad.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Nota

1 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/311596/Informe_de_actividades_Profepa_2017.pdf.
Página 51.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2018.

Diputados: Francisco Elizondo Garrido, Arturo Escobar y Vega (rúbricas).