

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN EL JUICIO DE AMPARO EN REVISIÓN 501/2014.

En sesión del 11 de marzo de 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental establece un límite irrazonable al ejercicio de los derechos de protección al ambiente, por lo que el mismo resulta inconstitucional.¹ Asimismo, se sostuvo que el artículo 29 de la misma ley dispone que el plazo para que prescriba la acción corre a partir de que se conocen los daños y éstos cesen, por lo que éste resulta constitucional.²

A pesar del pleno respeto que me merece la opinión mayoritaria, en esta ocasión no coincido con dicha decisión. En mi opinión, el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental es constitucional y no constituye un límite irrazonable al ejercicio de derechos.

I. Concepto de la Mayoría.

¹ 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;

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.

² Artículo 29.- La acción a la que hace referencia el presente Título prescribe en doce años, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos.

Salvo en los casos previstos en los artículos 23 y 28 de la presente Ley, ninguna de las partes será condenada al pago de gastos y costas judiciales.

VOTO PARTICULAR EN EL AMPARO EN REVISIÓN 501/2014

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, al regular la **acción de reparación ambiental**, exige que las asociaciones civiles que ejerzan ese tipo de acciones tengan una antigüedad de 3 años. En cambio, el Código Federal de Procedimientos Civiles sólo exige 1 año de antigüedad para el ejercicio de las **acciones colectivas**.

A juicio de la mayoría de Ministros que integran la Primera Sala, si el legislador estableció supuestos de procedencia diferentes respecto de dos mecanismos de defensa en protección del medio ambiente, era necesario que se justificara ampliamente dicho trato diferenciado. Sin embargo, como en el caso no se ofreció ninguna razón para justificar esta circunstancia, los Ministros de la mayoría consideran que este requisito **es irrazonable**.

Por otra parte, respecto al artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, mis colegas consideraron que dicho artículo debe interpretarse en el sentido de que el plazo para que prescriba la acción corre a partir de que se conocen los daños y éstos cesen. Por tanto, a juicio de la mayoría dicho artículo no es inconstitucional.

II. Motivo del disenso.

Desde mi punto de vista, el principio de no regresividad era inaplicable en el asunto que nos ocupa, por dos motivos. En primer lugar, porque las acciones analizadas protegen bienes jurídicos diversos, de tal suerte que el legislador no necesita justificar las diferencias que medien entre una regulación y otra. En segundo lugar, porque la acción de reparación ambiental no sustituyó a la acción colectiva en el ordenamiento jurídico, sino que, de hecho, **se añadió**

como un mecanismo nuevo para proteger derechos. En consecuencia, estimo que era innecesario contrastar las características de una u otra, pretendiendo establecer de esta manera si hubo un retroceso en la protección de derechos humanos.

1.

A mi juicio, mediante la **acción de reparación ambiental** regulada en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental se busca **reparar los daños ocasionados al medio ambiente**, por lo que a través de ella los Jueces de Distrito pueden: (i) obligar a reparar ambientalmente el daño que corresponda; (ii) establecer medidas y acciones para evitar que se incremente el daño ocasionado; e (iii) imponer una sanción económica que inhiba la reincidencia.³

En cambio, a través de las **acciones colectivas** previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles se busca **reparar el daño ocasionado a una colectividad**, por lo que sólo se puede condenar a los demandados a la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo o, en su caso, al cumplimiento sustituto.⁴

³ **Artículo 37.-** Además de lo previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, la sentencia condenatoria que se dicte deberá precisar:

I. La obligación de reparar ambientalmente el daño que corresponda;

II. La obligación de compensar ambientalmente a través de las acciones que procedan, en forma total o parcial;

III. Las medidas y acciones necesarias para evitar que se incremente el daño ocasionado al ambiente;

IV. El pago de la Sanción Económica que resulte procedente, así como los razonamientos y justificación respecto al por qué el monto impuesto es suficiente para lograr los fines de inhibición y prevención general y especial a los que hace referencia el artículo 2o., fracción XI de esta Ley;

V. El importe que corresponda pagar a favor del actor o actores que hayan probado su pretensión, correspondiente a los gastos realizados para acreditar la responsabilidad, que deberá ser deducido del monto determinado en la Sanción Económica y consignado ante el Juez en términos de los dispuesto por el artículo 23 de esta Ley, y

VI. Los plazos para el cumplimiento de las obligaciones del responsable.

⁴ Artículo 581.- Para los efectos de este Código, los derechos citados en el artículo anterior se ejercerán a través de las siguientes acciones colectivas, que se clasificarán en:

A partir de lo anterior, me parece claro que la acción de reparación ambiental prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental **persigue un fin distinto, esto es, protege un bien jurídico diferente** al de las acciones colectivas reguladas en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles. Por tal motivo, el legislador es enteramente libre de regular cada una de manera independiente, sin estar obligado a justificar las diferencias que median entre ellas.

2.

Por otra parte, debemos recordar que el principio de no regresividad implica que una vez alcanzado cierto nivel de protección, la libertad de configuración legislativa se ve restringida, de tal suerte que cualquier retroceso respecto del nivel de protección previamente alcanzado resulta constitucionalmente problemático. En estos términos – como lo he señalado antes –, la prohibición de retroceso no es absoluta, ya que puede ser superada de satisfacer un test estricto de proporcionalidad.

I. Acción difusa: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.

II. Acción colectiva en sentido estricto: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.

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

VOTO PARTICULAR EN EL AMPARO EN REVISIÓN 501/2014

De este modo, al analizar si se ha transgredido el principio de no regresividad, el juzgador debe determinar si se verifica una disminución en la protección de un derecho. Tal reducción puede ocurrir, por ejemplo, porque se instituye una nueva vía para proteger un derecho que *sustituye* a una vía anterior que cumplía el mismo propósito. En estos casos, será necesario contrastar las características de la vía recién positivizada con aquellas propias de la vía que quedó sin vigencia, a fin de establecer si hubo una disminución en la protección del derecho.

En contraste, en casos en los que se instituya una nueva vía, pero subsista la vía anterior en el ordenamiento jurídico, la norma recién emitida no es susceptible de reducir la protección jurídica preexistente. En tales casos, por el contrario, la nueva vía abonará como un mecanismo adicional en la protección de derechos fundamentales.

Así, resultará innecesario, incluso ocioso, contrastar los rasgos que caractericen a la nueva vía con los de la vía anterior. ¿Qué sentido tendría discutir si un nuevo mecanismo es menos o más protector que otro, cuando éste último continúa vigente, disponible para proteger el derecho? En tales casos, sin duda, será inadecuado hablar del principio de no regresividad.

Ello es exactamente lo que ocurre en el asunto que nos ocupa. En efecto, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental creó una acción que antes no existía en el ordenamiento jurídico mexicano para ejercer el derecho a la protección del medio ambiente, mientras que las acciones colectivas siguen plenamente vigentes. Entonces, resulta claro que no fue transgredido el principio de no regresividad, ya que ni

VOTO PARTICULAR EN EL AMPARO EN REVISIÓN 501/2014

siquiera era plausible que ocurriera un retroceso en la protección de derechos.

Por el contrario, de hecho, la acción de responsabilidad ambiental incrementó los mecanismos disponibles para defender el medio ambiente y exigir la reparación de los daños que se causen a éste.

Finalmente, considero que exigir que las asociaciones estén constituidas cuando menos 3 años antes del ejercicio de la acción y que representen a las comunidades afectadas protege que las asociaciones actoras tengan un verdadero interés en el medio ambiente y no persigan otros fines menos deseables. De esta manera, me parece que **las condiciones analizadas son razonables.**

MINISTRO

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

Firma por ausencia del Secretario de Acuerdos la Subsecretaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LIC. ELSA GUTIÉRREZ OLGUÍN