

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



LEGITIMACIÓN AMBIENTAL

ROXANA SALAZAR CAMBRONERO

Presentación.

Se requiere contar con una legislación acorde con la realidad, para alcanzar un verdadero equilibrio entre el desarrollo de nuestro país y la protección de los recursos naturales y el ambiente. Sin embargo nuestro país no cuenta con la normativa que permita una respuesta jurídica adecuada a estos problemas.

Una posible solución es dotar a los ciudadanos de mecanismos que les permitan velar por la protección de su salud y del ambiente. Dentro de estos mecanismos tan necesarios es que se ubica el instituto jurídico de la legitimación, de gran necesidad en la protección ambiental.

Se realiza en esta parte de este trabajo, un análisis del instituto jurídico; se incluye un análisis de legislación comparada respecto a la normativa ambiental vigente en otros países, concluyendo con el planteamiento de posibles soluciones para su integración a la normativa ambiental de nuestro país.

Análisis del Instituto Jurídico.

La legitimación es definida en el Derecho Administrativo como: "la consideración especial que tiene la ley, dentro de cada proceso, a personas que se hallan en una determinada relación con el objeto de la pretensión procesal; y en virtud de cuya consideración exige, para que la pretensión sea examinada en cuanto al fondo que sean dichas personas las que figuren como partes en el proceso."¹

El jurista costarricense doctor Víctor Pérez ha incluido en sus investigaciones una distinción entre

"legitimación" y "capacidad", al respecto dice que ambas son figuras que generalmente la doctrina ha confundido, sin embargo, son figuras diversas. La capacidad, continúa, es un término que hace referencia a cualidades intrínsecas y abstractas del sujeto; la legitimación, en cambio, designa una determinada posición del sujeto que tiene relevancia jurídica en relación con los presupuestos de hecho de ciertas normas. Legitimación "se refiere a la posición del sujeto determinado con referencia a particulares relaciones jurídicas o a definidas situaciones jurídicas" más precisamente, con referencia al objeto y al otro sujeto del acto o de la relación.²

El licenciado Gonzalo Retana Sandí, también, dice que no basta con tener capacidad para ser parte y procesal a efectos de que los tribunales amparen a una persona en sus pretensiones, se requiere además que esa persona, si es la actora, tenga "calidad o legitimación, que sea titular de lo que reclama; o si se trata del demandado que sea el verdadero obligado."³

En Derecho Procesal llámase legitimatio ad causam la demostración de la existencia de la capacidad invocada, que es *activa* cuando se refiere al actor, y *pasiva* en cuanto al demandado. O sea, es la capacidad para estar en juicio. Continúa el licenciado Retana explicando que la "legitimación es considerada como una condición de la acción, no como un presupuesto procesal, ya que por lo general, sólo al decidirse el caso puede examinarse si en realidad el actor es titular de lo que afirma le ha sido lesionado, o si la parte demandada es la autora y responde

1. Gonzalo Retana Sandí, *La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Costa Rica y su Reforma*. Separata de la Revista del Colegio de Abogados Nº 12, 1966, pág. 49.
2. Dr. Víctor Pérez, *Existencia y capacidad de las personas*, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Instituto de Derecho Privado, San José, 1974, pág. 136-137.
3. Gonzalo Retana Sandí. *Ibid.*, pág. 50 (subrayado nuestro).

de ello.”⁴ Nuestros Tribunales han dicho que “Para que el órgano judicial pueda ampararle el derecho lesionado a una persona que lo reclama, ésta debe demostrar por el medio idóneo su condición de sujeto legitimado para accionar, desprendiéndose de tal circunstancia: el derecho, el interés y por lógica consecuencia el demandado en el proceso es el obligado en la prestación reclamada, pues de lo contrario a falta de uno de esos requisitos la sentencia que llegare a dictarse no alcanzaría el grado de estimatoria, siendo en consecuencia un fallo inválido e ineficaz”.⁵

Nuestra Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) establece en el artículo 10 la legitimación al decir que estará legitimado *activamente* el lesionado en su derecho subjetivo o en su interés; y *pasivamente*, (art. 11) la entidad autora del acto o la disposición a que se refiere el juicio. Así vemos que el *legitimado activamente* debe tener un interés legítimo y directo para poder accionar.

El interés legítimo se ha dicho debe estar relacionado a que se le esté perjudicando —al legitimado— por un acto administrativo que le perjudica a él *directamente*. Este principio incluso se ha pedido en países como Estados Unidos, por ejemplo, al resolver la petición planteada por Sierra Club vs. Morton, que demandaba, como miembro de una corporación con un interés especial en la conservación y en el buen mantenimiento de los parques y bosques nacionales, que no se permitiera el desarrollo de un proyecto turístico en Mineral King Valley que se encuentra en la Sierra Nevada de Tulare County, California. El Sierra Club alegaba que la creación de un parque de diversiones dentro de ese Parque Nacional podría acarrear posibles daños ambientales y estéticos, deteriorar la ecología del área y contravenir lo dispuesto en leyes federales y regulaciones sobre la preservación de los parques nacionales, los bosques y refugios silvestres. La Corte resolvió denegando que el Sierra Club como organización pudiera demandar. Se requería que el actor mantuviera que los daños alegados estaban dentro

de la categoría de “daño de hecho” (injury in fact) que requiere más que un posible daño: la *determinación concreta de un daño* y haber sido sufrido el daño quien demanda. “injury in fact” significa sufrir un efecto directo en el uso personal del área cuestionada. En este caso, la petición planteada por Sierra Club no alegaba que el complejo por construirse afectara al Club o sus miembros en forma determinada, por lo que la petición se desechó. O sea, que Sierra Club podría plantear la petición de suspensión de las actividades alegando que uno de sus miembros —usuario del parque— podría ser perjudicado en el disfrute del ambiente natural del parque. Sierra Club no consideraba necesario que se determinara la persona afectada, ya que el impacto de los cambios en el ambiente del Mineral King vendrían a afectar indiscriminadamente a cualquier ciudadano. En el caso de Sierra Club, éste consideró que alegar una violación *individualizada o determinada* como daño era superflua, ante la existencia de un interés público que debía ser protegido primordialmente y que en este caso era la *protección de los recursos naturales*, en beneficio de los ciudadanos.⁶

En Estados Unidos puede demandar quien alegue que se le ha violado su derecho a disfrutar de un ambiente sano. Por ejemplo, en la resolución judicial *Scrap vs. U.S.* la Corte Suprema estableció que: unos estudiantes que usaban los bosques y ríos del área de Washington D.C. para acampar o montañear habían sufrido una perturbación en su derecho al disfrute de un ambiente sano, por causa de una perturbación que tenía su origen en el consumo y uso de bienes no degradables, los cuales producían contaminación al no poder deteriorarse.⁷

La regla que ha surgido parece ser que se permite incluso la legitimación para alegar violaciones a intereses no económicos, como el paisaje, la protección de objetos naturales o históricos o la vida salvaje o natural. “Los ciudadanos pueden mantener o llegar a las Cortes Federales por legitimación expresa que existe en la Federal Water Pollution Control Act, the Clean Air Act, the Noise Act y otros estatutos”.⁸

4. *Ibidem*.

5. 1985, Tribunal Superior Segundo Civil, Sección Segunda, Nº 624 de las 16,15 h del 4 de setiembre.

6. Anderson, Maldelker y Tarlock. Environmental Protection, (Little, Brown and Company, Boston, 1984) pág. 76 a 79 (traducción libre del autor).

7. Norman J. Landau and Paul D. Rheingolg, Environmental Law Handbook, (Walden Edition, Ballantine, New York, 1972) pág. 39 (traducción libre del autor).

8. *Ibidem*, pág. 39.

Después de resolver juicios como el comentado —Sierra Club vs. Morton— los tribunales norteamericanos han reconocido la existencia de otros daños, que no sea el económico propiamente dicho, para plantear una demanda. En la resolución *Data Processing Service* se estableció que el interés alegado como violado "podría reflejar valores estéticos, de conservación o recreacionales, tanto como valores económicos."⁹ Sin embargo, la ampliación de las categorías de daño que podrían ser alegadas en soporte de la demanda, es algo diferente al requerimiento, aún existente, de plantear la petición alegando haber sufrido un daño o haber sido lesionado el mismo actor.¹⁰

Algunas Legislaciones Comparadas.

La legitimación dentro de la legislación ambiental podemos analizarla remitiendo a la experiencia legislativa de otros países, lo que permite visualizar el marco ambiental en que se ha enmarcado el instituto en las leyes ambientales dictadas en la segunda mitad de este siglo, más propiamente a finales de la década de los setentas y principios de los ochentas.

a) Guatemala.

La Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto 68-86, de 5 de diciembre de 1986) incluye la acción popular en el artículo 30:

"Se concede acción popular para denunciar ante la autoridad, todo hecho, acto u omisión que genere contaminación y deterioro o pérdida de recursos naturales o que afecte los niveles de calidad de vida."

La Ley establece una serie de sanciones para los violadores ambientales, que se inician, en el campo administrativo, como advertencia o tiempo fijo para corregir, pasando por suspensión, comiso, demolición, multas. La Comisión Nacional del Medio Ambiente es la encargada de la aplicación de las sanciones.

b) México.

La *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente* en el artículo 189, establece que se puede denunciar cualquier violación ambiental, textualmente dice:

"Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría o ante otras autoridades federales o locales, según su competencia, todo hecho, acto u omisión

de competencia de la Federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico."

Por su parte el artículo 190 establece que la denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante.

El artículo 33 de la *Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental*, concede la "acción popular para denunciar ante autoridad competente todo hecho que contamine el medio ambiente, en los términos de la presente ley y sus reglamentos."

En los artículos 75 a 78 del *Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originado por la emisión de humos y polvos*, define más específicamente la acción popular diciendo que se puede denunciar cualquiera de las fuentes de contaminación que aparecen en esta ley, por cualquier persona, ante la Secretaría de Salubridad y Asistencia, indicando los datos de localización de la violación, su nombre y dirección. La autoridad al recibir la denuncia identificará al denunciante y oír al denunciado. Esta autoridad puede realizar inspecciones, visitas y diligencias necesarias para determinar y evaluar la contaminación denunciada. Dictará las medidas que considere convenientes. El denunciante recibirá copia de la resolución. Si la denuncia prospera, al denunciante se le reconoce su cooperación cívica, con el fin de estimular la cooperación general en estas actividades de interés público.

De manera muy similar el *Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas* en los artículos 66 a 69 regula la acción popular. Igualmente, el *Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruidos*, regula en los artículos 72 a 75 la acción popular.

c) Venezuela.

El artículo 26 de la *Ley Orgánica del Ambiente* (de 7 de junio de 1976) establece que el organismo competente para decidir acerca de las sanciones previstas por violación a normas ambientales podrá

9. *Supra* 6.

10. *Ibidem*.

adoptar el curso del proceso correspondiente y dictar las medidas preventivas necesarias mientras se investiga.

El artículo 28 regula la acción penal de los hechos sancionados en la ley o leyes especiales correspondientes. La acción penal es pública y procede por denuncia o de oficio. Este artículo habla de acción penal, pero no determina si la persona que puede denunciar debe haber sufrido o no un daño.

El artículo 32 establece que todo ciudadano puede acudir por sí ante la procuraduría del ambiente o sus auxiliares para demandar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, o bien de que los deberes o hechos denunciados sean objeto de investigación.

El artículo 33 establece que corresponde a los fiscales del Ministerio Público y a los Síndicos Municipales el ejercicio de la acción penal en los juicios que se prosigan por violación de las disposiciones sobre conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

En el Proyecto de Ley Penal del Ambiente se incluye que la acción puede ser por denuncia o de oficio, pero no se establece claramente la acción popular. "La acción penal que surja en virtud de la comisión de hechos previstos en la presente Ley como delitos es pública y procede por denuncia o de oficio."

Por su parte en el Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente, propuesto para reformar totalmente la ley supra citada, se incluye que la posibilidad de que "Todo ciudadano pueda acudir ante Ministerio Público, para demandar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación, ordenación, defensa y mejoramiento del ambiente, a fin de que las actividades o hechos sean objeto de investigación".

ch) Cuba.

La *Ley de la Protección del Medio Ambiente y del Uso Social de los Recursos Naturales* (Ley N° 33 de 10 de enero de 1981) establece en el artículo 12 la obligación de los órganos y organismos estatales, así como las organizaciones políticas, sociales y de masas, de establecer adecuados mecanismos de vigilancia o control para asegurar el cumplimiento de las normas y medidas procedentes, y de promover, cuando se requiera, las investigaciones científicas que coadyuven a adoptar decisiones más correctas.

d) Ecuador.

El artículo 29 de la *Ley para la prevención y control de la contaminación ambiental* concede acción popular para denunciar ante las autoridades competentes toda actividad que contamine el medio ambiente.

Se divide la competencia para la denuncia en penal, para violaciones ambientales que produzcan ya sea muerte o enfermedad con lesión permanente, o corresponde a los comisarios de salud conocer de las infracciones de contaminación que produzcan otros daños que no sean muerte ni lesión.

e) Estados Unidos.

En este país se han presentado ante los tribunales, situaciones que buscan llegar a la legitimación para denunciar o accionar, aunque no exista un daño ni propiamente determinado ni sufrido por quien plantea la denuncia. No existe la acción popular propiamente, pero si existen dentro del campo del derecho ambiental de Estados Unidos algunos institutos jurídicos —acciones— que permiten la legitimación del ofendido para actuar en juicio.

Se pueden incluir por ejemplo:

NUISANCE, que podemos traducir como "interferencia ilegítima" se produce contra una persona en el disfrute de su propiedad real o personal debido a que otra persona —pública o privada— le produce alguna inconveniencia, disconformidad o perturbación en su disfrute. Se parte del principio amplio de pleno derecho al disfrute de la cosa o propiedad. Derecho que sólo se ve limitado por el principio de que se debe hacer uso del derecho de propiedad en forma razonable. La nuisance surge cuando la persona usa su propiedad para causar un daño material o perturbación a su vecino. Nuisance puede ser *privada*, ésta se plantea por la persona cuya propiedad o salud está siendo afectada, o *pública* cuando la perturbación afecta a un grupo de personas o la comunidad.¹¹ Ejemplo de esta última existe cuando debido a la contaminación mueren los peces de un río que existe para el disfrute y goce de todos. La Nuisance más común es la originada por la contaminación sónica. Pero puede originarse también por contaminación por cenizas, humos, olores, contaminación del agua o del aire.

Otra figura del Derecho Norteamericano es NEGLIGENCE que se puede definir como el causar un daño ya sea por omisión o por acción.

11. Supra 7, pág. 9.

Soluciones y Recomendaciones.

La legislación administrativa vigente en nuestro país presenta algunas limitaciones para aceptar la legitimación ambiental, como por ejemplo:

1) La determinación de la cuantía.

Para los juicios ambientales debe eximirse expresamente la fijación de cuantía.

2) El artículo 91.2 LRJCA establece que debe haber un daño de reparación imposible o difícil.

Este principio sirve para nuestra materia, no obstante, entendido que el *daño puede ser sufrido por cualquier persona* y no necesariamente por quien plantea la denuncia.

3) El artículo 60, b) LRJCA determina que es inadmisibile la acción cuando la interponga persona no legitimada.

Para alcanzar una solución que permita la correcta vigilancia de la normativa ambiental se deberá plantear una reforma que amplíe el campo de la legitimación, para que cualquier persona pueda denunciar, cuando considere que se está violando la normativa ambiental en perjuicio del ambiente o de los recursos naturales.

4) El artículo 10.1 LRJCA requiere para estar legitimado un interés legítimo y directo.

Se debe lograr establecer, expresamente y en la jurisprudencia (con un criterio amplio de parte de nuestros tribunales) que en materia ambiental el interés directo no es necesario para estar legitimado. Se resolvería también este punto con la aceptación legal de la acción popular.

Aun sin necesidad de reformar la legislación se podría, a nuestro entender, basar cualquier petición en lo dispuesto en el *artículo 10.1 b)* de la misma ley, que por su parte legítima "para actuar a las Entidades, Corporaciones e Instituciones de Derecho Público y *cuantas entidades ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo*, cuando disposiciones administrativas les afectaren directamente." La parte subrayada, en una interpretación amplia, pareciera que nos da base para la legitimación dentro de la legislación ambiental. Lo mismo que la ampliación de la legitimación que realiza el artículo 14, al legitimar a colegios profesionales, sindicatos, cámaras, cooperativas, asociaciones y demás entidades constituidas legalmente para velar por *intereses profesionales o económicos determinados*, pareciera —siempre con un criterio interpretativo amplio— que estarían legi-

timadas para accionar organizaciones populares de interés ambiental, o sea, aquellas organizaciones creadas con el objeto único de velar por la protección del ambiente y de los recursos naturales. Sin embargo, se deberá esperar para ver que respuesta jurídica ofrecen nuestros tribunales ante una demanda concreta basada en estas interpretaciones.

Este artículo es también relevante para nuestra materia porque parece permitir el planteamiento de una reforma legal, con carácter ampliativo del artículo, que permitiría incluir la *acción popular* contra violaciones ambientales. Entendiendo por ACCIÓN POPULAR aquella acción que no requiere interés personal o legitimación alguna que dé lugar a su planteamiento basando la demanda en la mera infracción del ordenamiento.¹²

Se sugieren respecto a la legitimación en normativa ambiental costarricense las siguientes soluciones:

a) Crear un tribunal administrativo dedicado únicamente a resolver denuncias de violación de normas ambientales. Deberá estar integrado no solo por abogados sino por expertos en la materia. Se recomienda su ubicación en el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas.

b) Establecer la acción popular para demandar ante este tribunal, siguiendo un trámite especial con el fin de que sea ventilado sumariamente.

c) En cuanto al trámite, se recibe la denuncia, se ordena de inmediato una inspección y la suspensión del acto dañoso, se debe notificar a la Procuraduría del Ambiente, tercer sujeto interesado y que debe jugar un papel más activo.

ch) Se deben determinar prontamente los efectos perniciosos del acto perturbador o lesionador del medio o los recursos naturales. El fin es alcanzar la suspensión del acto como medida precautoria.

d) Se debe dar respuesta pronta y cumplida, no se aplicaría en materia ambiental el principio del silencio administrativo.

e) Se debe/puede continuar la denuncia en vía judicial cuando:

- i) la respuesta administrativa no fuere la adecuada;
- ii) el problema continúa;
- iii) se requiere indemnización por los daños causados. Esta situación sí aparece regulada en nuestro Derecho Administrativo.

12. Luis Fdo. Masís. Ponencia al Congreso Jurídico Nacional 1987, pág. 2.

Posible articulado sobre Legitimación.

Artículo 1: El Estado establecerá procedimientos sumarios y con dispensa de formalidades para tomar las medidas pertinentes para evitar daños al ambiente o para restablecer en lo posible la situación anterior cuando ésta ya se ha producido. Estos procedimientos podrán ser iniciados y tramitados de oficio o a petición de cualquier persona física o jurídica.

Artículo 2: Toda persona, con capacidad legal para actuar, tiene derecho a tutelar el medio y puede actuar legitimado para ello y actuar en su calidad personal o en representación de intereses de grupo.

Se concede acción popular a toda persona para denunciar todo hecho, acto u omisión que genere contaminación y deterioro o pérdida del ambiente o los recursos naturales, o ponga en peligro la calidad de vida o el equilibrio ecológico.

Se establece la obligación del Estado de actuar de oficio ante una evidente violación de normas ambientales.

Artículo 3: El denunciante no debe determinar el daño concreto, *basta* con la determinación de la violación de la norma ambiental, ya que su protección es de interés público.

Artículo 4: El objetivo primordial de la denuncia será lograr el efectivo cumplimiento de las normas relacionadas con el medio ambiente y alcanzar la cesación de la causa o causas que provocan el daño o deterioro en el ambiente o los recursos naturales.

Artículo 5: El denunciado de violar normas ambientales responde en forma personal. La responsabilidad se transmite a los administradores, geren-

tes o representantes legales que tuvieran la obligación de cumplir con los preceptos ambientales.

Las personas jurídicas serán sujetos de responsabilidad.

Artículo 6: Responsabilidad estatal.

Los organismos públicos o privados cuyas actuaciones, decisiones o procedimientos pudieren afectar cualquier recurso natural o el ambiente deberán proceder de modo que satisfaga primordialmente el interés público ambiental, el cual será considerado como la expresión de las necesidades individuales y sociales necesarias para su explotación, pero garantizando el respeto de las leyes técnicas y científicas óptimas que permitan su aprovechamiento en forma sostenible. El interés público ambiental prevalecerá sobre el interés de la administración pública, si estuvieren en conflicto.

Artículo 7: El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfaga primordialmente el interés público ambiental, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.

En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica, justicia y de salud para la comunidad o el individuo, como medios para preservar la calidad de vida.

Artículo 8: Se establece la obligación de la administración de dar respuesta pronta y cumplida. El silencio administrativo no opera para las denuncias ambientales presentadas con base en lo dispuesto en estas normas.

* * *