

DE MARGINACIÓN A INSERCIÓN: ACTIVACIÓN FUNCIONAL DE LA JUSTICIA AMBIENTAL CHINA¹

FROM MARGINALIZATION TO INSERTION: FUNCTIONAL ACTIVATION OF CHINESE ENVIRONMENTAL JUSTICE

■ DR. PAN DENG

Profesor, Facultad de Derecho Comparado,
Universidad China de Ciencias Políticas y Derecho, Pekín, China²

<https://orcid.org/0000-0002-8025-884X>

pandeng@vip.sina.com

■ YANG ZHOUQI

Investigadora, Centro de Investigación de Política Pública y Derecho para
Iberoamérica, Universidad China de Ciencias Políticas y Derecho, Pekín, China

<https://orcid.org/0009-0004-5634-4328>

15257835397@163.com



Resumen

El sistema de justicia ambiental chino ha transitado, durante las últimas cuatro décadas, desde la marginación hacia una inserción sistemática en la gobernanza estatal. A diferencia de la reconstrucción radical o la extrapolación de modelos extranjeros, este proceso constituye una «innovación institucional no trasplantada». Mediante el análisis histórico y la comparación funcional, este artículo examina cómo la nación asiática integra el rol judicial en una estructura dirigida por el Estado para resolver tensiones administrativas y proteger

- 1 Los autores declaran que la publicación de este artículo fue apoyada por los Proyectos de Innovación Científica y de Investigación (N.º 2532025-25KYFZ019) de la Universidad China de Ciencias Políticas y Derecho, y el Fondo de Investigación Fundamental para las Universidades Centrales.
- 2 El autor es, además, director del Centro de Derecho Latinoamericano de la misma Universidad; vicepresidente y secretario general de la Asociación Nacional China de los Académicos Retornados de los Países Iberoamericanos y del Caribe.

el interés público. El estudio concluye que se ha construido un sistema caracterizado por la colaboración administrativo-judicial, el litigio de interés público, dirigido por la fiscalía, y la prioridad en la restauración ecológica. Al optar por la inserción funcional en lugar de la reconstrucción, este modelo logra la adaptabilidad entre la función judicial y la estructura de gobernanza local, y resuelve, eficazmente, la tensión entre desarrollo y protección. La experiencia china demuestra que la efectividad institucional depende del contexto local y ofrece un patrón de gobernanza gradual, orientado a la restauración.

Palabras clave: Justicia ambiental; innovación institucional no trasplantada; litigio de interés público de la fiscalía; restauración ecológica; gobernanza colaborativa.

Abstract

Chinese environmental justice system has transitioned, over the past four decades, from marginalization to systematic embeddedness in state governance. Distinct from radical reconstruction or the direct extrapolation of foreign models, this evolution constitutes a «non-transplanted institutional innovation». Using historical analysis and functional comparison, this article examines how this Asian nation integrates the judicial role into a state-led structure to resolve administrative tensions and safeguard public interests. The study concludes that China has constructed a system defined by administrative-judicial collaboration mechanisms, procuratorate-led public interest litigation, and a liability regime prioritizing ecological restoration. By choosing functional insertion over reconstruction, this model achieves adaptability between judicial functions and local governance structures, effectively addressing the tension between development and environmental protection. The findings demonstrate that institutional effectiveness relies on adaptability to local contexts, offering a low-cost, gradual governance pattern oriented toward substantive restoration. This approach provides a reference of universal significance for global environmental governance.

Keywords: Environmental justice; non-transplanted institutional innovation; procuratorate-led public interest litigation; ecological restoration; collaborative governance.

Sumario

I. Introducción; II. Evolución del sistema de justicia ambiental chino; 2.1. Predominio administrativo: Marginación institucional (1978-2008); 2.2. Fortalecimiento legislativo: Expansión exploratoria de la función judicial (2009-2014); 2.3. Sistematización: Inserción en la gobernanza (2015 hasta la actualidad); 2.4. De la marginación a la sistematización funcional: Lógica evolutiva y características centrales; III. Respuesta localizada a la experiencia mundial en justicia ambiental; 3.1. Tipificación y comparación; 3.2. Lógica de selección institucional: Enfoque a problemas; 3.3. Mecanismos institucionales específicos de la adaptación local; 3.4. Explicación reflexiva sobre las experiencias no adoptadas; IV. Sistema institucional y diseño específico; 4.1. Estructura institucional general; 4.2. Características institucionales clave; 4.3. Rutas de reforma y perfeccionamiento; V. Aplicabilidad de la justicia ambiental china desde el Derecho comparado; 5.1. Selección de la ruta; 5.2. Construcción organizativa; 5.3. Diseño institucional; 5.4. Mecanismo de responsabilidad; 5.5. Gobernanza colaborativa; VI. Conclusiones; VII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el advenimiento de la civilización industrial, la propagación mundial de los problemas ambientales y la universalidad de los dilemas en su gobernanza han llevado a que la comunidad internacional reconozca, cada vez más, la importancia de la justicia ambiental como un instrumento del Estado de Derecho para intervenir en la protección ecológica. A partir del inicio de la política de «Reforma y apertura», al tiempo que experimentaba un rápido crecimiento económico, China enfrentó graves desafíos de contaminación ambiental y destrucción ecológica; en consecuencia, la gobernanza ambiental transitó, gradualmente, de una supervisión basada en campañas, dirigidas por la administración, hacia una gobernanza normalizada y basada en el Estado de Derecho.

En este proceso, se han conferido múltiples misiones a la justicia ambiental: resolver disputas de ese orden, proteger el interés público y regular el ejercicio del poder; sin embargo, ello se enfrenta, también, a tres desafíos fundamentales: *Primero*, ¿cómo posicionar el rol judicial en una estructura de gobernanza dirigida por el Estado y lograr el equilibrio entre la activación de aquella y su adaptación a

esta, para evitar tanto la marginación judicial como una confrontación excesiva con el órgano administrativo? *Segundo*, ¿cómo construir mecanismos efectivos de protección judicial del interés público bajo condiciones reales de desarrollo insuficiente de organizaciones sociales y una conciencia ambiental pública que requiere mejoras, y resolver el doble dilema de que «nadie reclame por el interés público ambiental» y de «riesgo de abuso del derecho de acción» (Sun y Zhang, 2025, pp.1-29)? *Tercero*, ¿cómo seleccionar una ruta de regulación ambiental adecuada en medio de la tensión entre desarrollo y protección, en pos de lograr un equilibrio dinámico entre la protección del medio ambiente ecológico y el desarrollo económico y social sostenible, y evitar una gobernanza rígida de «prohibición absoluta», al mismo tiempo que una falta de protección por conceder «prioridad al desarrollo»?

Los desafíos mencionados no son exclusivos del gigante asiático, pero la respuesta institucional de este país ha mostrado características locales distintivas. A diferencia de algunas naciones que han optado por una reconstrucción institucional radical o el trasplante directo de modelos extranjeros, la justicia ambiental china ha seguido un camino de desarrollo marcado por «impulso legislativo —respuesta judicial— perfeccionamiento gradual». Su morfología institucional no corresponde ni al modelo del Derecho continental tradicional, puramente, ni al centrismo judicial del sistema de Derecho anglosajón (*Common Law*), sino que ha formado un sistema único que combina funciones de gobernanza con adaptabilidad local.

Como el mayor país en desarrollo, el sistema de justicia ambiental chino ha experimentado una transformación drástica en los últimos 40 años y ha pasado de la inexistencia a la existencia, y de la periferia al centro. Este proceso no ha sido una simple adopción de leyes occidentales en Oriente, sino una profunda «innovación institucional no trasplantada». ¿Cómo el diseño institucional ha resuelto la tensión entre el órgano administrativo y el judicial, para mantener una estructura de gobernanza dirigida por el Estado? ¿Cómo se ha logrado una reparación judicial efectiva del interés público en circunstancias en que la capacidad de las organizaciones sociales es limitada? Las respuestas a estas preguntas ayudan a esclarecer la esencia institucional y la trayectoria de desarrollo de la justicia ambiental china, al tiempo que poseen un importante valor de referencia para los países en transición que enfrentan la doble presión del desarrollo y la protección (Qi y Yu, 2025, pp. 1-12).

Este artículo emplea, principalmente, dos métodos de investigación: el de análisis histórico, mediante el que, por medio de la revisión de la legislación, las interpretaciones judiciales, los documentos de política y casos prácticos relacionados con la justicia ambiental desde 1978, se reconstruye la trayectoria histórica de la evolución del sistema y se revela la lógica del posicionamiento legislativo, la función judicial y las características institucionales en diferentes etapas, a la vez que se incluye la correlación intrínseca entre el desarrollo institucional, la gobernanza estatal y el progreso económico-social; y el de comparación funcional que, superando el marco del formalismo jurídico, se centra en los objetivos funcionales y los efectos prácticos de tres sistemas de justicia ambiental de diferentes países, para explicar, luego, la selección y adaptación local chinas acerca de la experiencia mundial, en evitación de una simple comparación sobre formas institucionales.

En cuanto a su estructura, el presente estudio se divide en cinco partes. La introducción define el trasfondo de la investigación, los problemas centrales y las coordenadas de derecho comparado, clarificando la metodología y la organización interna. La primera parte del cuerpo principal examina el proceso de evolución institucional de la justicia ambiental en China, el posicionamiento legislativo, la función judicial y las características institucionales de cada etapa para destilar su lógica evolutiva. Luego, se realiza una comparación tipológica de la experiencia mundial en la temática y se explica la lógica de selección institucional del país asiático, y sus mecanismos de adaptación local. En tercer orden, se exponen, sistemáticamente, la estructura institucional general y las características clave de la justicia nacional, se analizan las limitaciones actuales y los desafíos emergentes, y se proponen direcciones futuras de desarrollo. La cuarta parte resume la aplicabilidad del modelo desde una perspectiva de derecho comparado y enfatiza el significado universal de su lógica de generación institucional.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA AMBIENTAL CHINO

La justicia ambiental china no es producto de una evolución natural, sino un fenómeno institucional que ha tomado forma, gradualmente, mediante la interacción dinámica entre la legislación y la justicia, impulsada por las necesidades de la gobernanza estatal. Su trayectoria de desarrollo muestra, a las claras, un recorrido desde la marginación

institucional hacia la expansión funcional, y, al final, hacia una inserción sistemática en la gobernanza del Estado. Las características institucionales de cada etapa están estrechamente relacionadas con el posicionamiento legislativo, los recursos judiciales y el contexto social de cada período histórico específico, como se examina en las líneas siguientes.

2.1. PREDOMINIO ADMINISTRATIVO: MARGINACIÓN INSTITUCIONAL (1978-2008)

Tras la «Reforma y apertura» (1978), China entró en una etapa de rápido desarrollo económico, y aceleró los procesos de industrialización y urbanización. A partir de ese momento, comenzaron a manifestarse los problemas de contaminación ambiental. En tal contexto, la legislación de la materia inició sus primeros pasos, pero su posicionamiento legislativo consistía, principalmente, en proporcionar una garantía auxiliar para el desarrollo económico, en lugar de establecer el valor independiente de los derechos e intereses ambientales. La promulgación de la *Ley de protección del medio ambiente (Provisional)*, en 1979, marcó el inicio del Estado de Derecho ambiental. El objetivo central de dicha disposición era «proteger la salud del pueblo y promover el desarrollo económico», pero definía la relación entre protección ambiental y desarrollo económico en términos de subsidiariedad, es decir, la ley ambiental presentaba marcadas características instrumentales (Yu, 2008, pp. 1-26).

La legislación ambiental de este período presentó las siguientes características:

Primera: El contenido legislativo se centró en la gestión administrativa, con instrumentos de supervisión como licencias, sanciones y medidas coercitivas que conformaron su núcleo y enfatizaron la responsabilidad rectora del gobierno en la protección ambiental. Las disposiciones sobre remedios judiciales tuvieron más bien un carácter general y fragmentario, sin clarificar la constitución de la responsabilidad civil por daños ambientales ni los procedimientos de remedio judicial; por ejemplo, el Artículo 32 de la Ley de protección del medio ambiente (provisional) solo estipulaba:

Frente a unidades e individuos que violen esta ley [...], contaminen y destruyan el medio ambiente [...] los organismos de

protección ambiental de todos los niveles deberán [...] criticar, advertir, multar u ordenar la indemnización de pérdidas o la suspensión de la producción para su tratamiento. (Comité Permanente del Congreso Nacional Popular, 1979, s. p.)

Segunda: La jerarquía legislativa era baja; aparte de la ley supramencionada, la mayor parte de la legislación ambiental consistía en reglamentos administrativos, normas departamentales y regulaciones locales, con un rango legal bajo y autoridad insuficiente, lo que daba lugar a problemas de legislación múltiple y conflictos normativos.

Tercera: La regulación de los derechos ambientales era difusa, sin definir, con claridad, la condición de sujeto de derecho ambiental de ciudadanos y personas jurídicas; los intereses ambientales carecían de una base legal nítida y, difícilmente, hubieran podido traducirse en pretensiones accionables.

En consonancia con este posicionamiento legislativo, en la etapa, la función de la justicia ambiental se limitó al estrecho ámbito de la resolución de disputas individuales. Los órganos judiciales actuaban como meros árbitros de disputas civiles y administrativas ordinarias, sin asumir funciones de protección del interés público ni de participación en la gobernanza ambiental. Esto se manifestó específicamente en que:

- La justicia civil ambiental se centró en el remedio de intereses privados y su ámbito de admisión de asuntos fue limitado. Las disputas se concentraron, principalmente, en casos de indemnización por daños a causa de la contaminación ambiental. En la práctica judicial, se aplicaban mayoritariamente las disposiciones pertinentes del Derecho civil; el agravio ambiental era tratado como un acto ilícito general, sin considerar su especificidad. Debido a la falta de una base legal clara para los derechos ambientales, los ciudadanos y las personas jurídicas enfrentaban tropiezos para que sus demandas fueran admitidas —dificultad para el registro de casos—; los tribunales eran cautelosos en la aceptación de estos asuntos; a menudo, los rechazaban o desestimaban por «falta de base de derechos concreta» o «insuficiencia de pruebas». Asimismo, dificultades técnicas como la determinación de la relación causal en el agravio ambiental y el cálculo del monto de los daños hacían que una gran cantidad de disputas no pudiera resolverse, eficazmente, por la vía judicial.

- La función de supervisión de la justicia administrativa ambiental se vio debilitada. Según la *Ley de procedimiento administrativo*, los ciudadanos y las personas jurídicas podían interponer demandas en esta vía contra actos administrativos ambientales; en la práctica judicial, sin embargo, el ámbito de admisión era estrecho, ya que se concentraba en actos administrativos concretos como licencias y sanciones. Se carecía de una base clara para la revisión de actos administrativos abstractos o inacciones administrativas (Comité Permanente del Congreso Nacional Popular, 1989, s. p.).

Además, debido a que los órganos judiciales dependían de los gobiernos locales en cuanto a personal, finanzas y bienes, los litigios administrativos ambientales a menudo enfrentaban la interferencia del proteccionismo local. Se dificultaba que los tribunales supervisarán, eficazmente, la conducta de regulación ambiental de los órganos administrativos, con destaque a los problemas para «registrar, juzgar y ejecutar» las sentencias administrativas.

- El litigio de interés público ambiental se encontraba en un estado de vacío. La legislación no lo regulaba, por lo cual los daños ambientales al interés público carecían de vías efectivas de remedio judicial. Ni los ciudadanos individuales ni las organizaciones sociales podían interponer demandas de esta naturaleza. Por consiguiente, numerosos actos de contaminación ambiental y destrucción ecológica quedaron sin sanción legal —por falta de un sujeto legitimado para demandar—; así, el interés público ambiental quedaba en un estado de desprotección.

La práctica de la justicia ambiental en este período demuestra que, bajo la directriz de prioridad al desarrollo económico, el diseño institucional no consideró, suficientemente, la especificidad de los problemas ambientales ni la necesidad de proteger el interés público. La marginación de la función judicial impidió que el Estado de Derecho ambiental formara una restricción rígida y efectiva, y los problemas en este ámbito mostraron una tendencia creciente.

2.2. FORTALECIMIENTO LEGISLATIVO: EXPANSIÓN EXPLORATORIA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL (2009-2014)

Al entrar en el siglo XXI, las problemáticas ecológicas se agravaron; cada vez, se hizo más urgente la demanda de justicia ambiental. En

este contexto, la legislación sobre el tema entró en una etapa de fortalecimiento y transitó, gradualmente, de ser un «auxiliar al desarrollo» a tener «igual importancia a la protección y al desarrollo». El contenido legislativo prestó mayor atención a la garantía de derechos y al remedio judicial, con lo cual proporcionó la base legal para la expansión de las funciones judiciales.

Los avances legislativos clave de este período incluyeron la promulgación de la *Ley de responsabilidad por daños* (Tort Liability Law), en 2009, que dedicó un capítulo a la «responsabilidad por contaminación ambiental» y definió el principio de responsabilidad objetiva (sin culpa), las reglas de presunción de causalidad y las formas de asunción de responsabilidad. Con ello, proporcionó una base legal clara para remediar los agravios civiles ambientales en la vía judicial (Comité Permanente del Congreso Nacional Popular, 2009, s. p.). Además, en 2012, se modificó la *Ley de enjuiciamiento civil* y se estableció, por primera vez, el sistema de litigio de interés público. El Artículo 55 estableció:

Contra conductas que contaminen el medio ambiente, vulneren los derechos e intereses legítimos de numerosos consumidores u otros actos que dañen el interés público social, los órganos y organizaciones pertinentes previstos por la ley pueden interponer demanda ante el tribunal popular. (Comité Permanente del Congreso Nacional Popular, 2012, s. p.)

Esta disposición sentó la base legal fundamental para iniciar litigios de interés público ambiental. La revisión y el perfeccionamiento de leyes ambientales específicas, como las de «prevención y control de la contaminación del agua» y de «conservación de agua y suelo» —revisadas en 2008 y 2010, respectivamente—, detallaron aun más las disposiciones de responsabilidad por agravio ambiental y reforzaron la protección del interés público ambiental (Comité Permanente del Congreso Nacional Popular, 2008, s. p.).

Las interpretaciones judiciales siguieron el paso, progresivamente, a los cambios legislativos y ofrecieron guías concretas para implementarlos. Por ejemplo, la publicación del «Borrador de opinión sobre la interpretación del Tribunal Supremo Popular respecto a cuestiones de aplicación de la ley en casos de disputas de responsabilidad por agravio ambiental» (2011) detalló cuestiones como los sujetos del litigio, la determinación de la causalidad y el alcance de la indemnización.

zación por daños. La «Interpretación del Tribunal Supremo Popular sobre la aplicación de la Ley de enjuiciamiento civil de la República Popular China» (2013) clarificó las condiciones de admisión para los litigios de interés público, los tribunales competentes y los procedimientos, con lo cual dotó las normas de operatividad práctica.

Frente al fortalecimiento legislativo, los órganos judiciales respondieron activamente y expandieron, de modo gradual, los límites funcionales de la justicia ambiental, mediante pruebas piloto de especialización y prácticas; así, se evolucionó desde la mera resolución de disputas individuales hacia la protección del interés público y la gobernanza profesional.

En el inicio, se avanzó, de manera progresiva, en las pruebas piloto de especialización de la justicia ambiental. Para adaptarse a la demanda de profesionalización, los tribunales de algunas regiones comenzaron a explorar la construcción de una justicia ambiental especializada. En 2007, el Tribunal Intermedio de Guiyang —capital de una provincia pobre del suroeste china que, aunque atrasada, dispone de abundantes recursos ambientales— estableció la primera Sala de protección ambiental del país. Posteriormente, otros tribunales establecieron salas de recursos ambientales, colegiadas o especializadas, y definieron el ámbito de admisión de casos ambientales civiles, administrativos y penales. Con ello, se estableció un modelo de juicio de «tres en uno», que reúne las tres jurisdicciones, y logra la tramitación concentrada y el juicio profesional de los casos ambientales (Stern, 2014, pp. 53-74).

Luego, la práctica germinó progresivamente. Tras establecerse el sistema, algunas organizaciones sociales comenzaron a interponer demandas de interés público ambiental y los órganos judiciales exploraron, activamente, mecanismos para enjuiciarlas. Con posterioridad, tribunales de diversas localidades admitieron una serie de casos que abarcaban la contaminación de agua, aire y suelo, con lo cual se dio visibilidad al papel de este tipo de litigio en la protección del interés público ambiental.

La filosofía de las sentencias de justicia ambiental se transformó gradualmente. Las decisiones judiciales comenzaron a superar el modelo tradicional de predominio de la indemnización económica y enfatizaron la aplicación de la responsabilidad de restauración ecológica. En sus resoluciones, algunos tribunales no solo exigieron al demandado que asumiera la responsabilidad de indemnizar los daños, sino que también

le ordenaron medidas para restaurar el medio ambiente ecológico, consecuentes con la idea de «prioridad a la protección y predominio de la restauración».

A pesar de los avances institucionales en esta etapa, aún existían grandes tensiones. Por un lado, aunque la legislación otorgaba el derecho de acción de interés público, la definición de «organizaciones pertinentes» era vaga, lo que provocaba dificultades de registro en la práctica. Por otro lado, existía un desajuste entre la capacidad judicial y las expectativas legislativas, ya que los tribunales de base carecían de la capacidad profesional para manejar pruebas científicas ambientales complejas. Comenzó a manifestarse, entonces, el conflicto entre la racionalidad administrativa y la racionalidad judicial (Xie y Xu, 2021, pp. 441-465).

2.3. SISTEMATIZACIÓN: INSERCIÓN EN LA GOBERNANZA (2015 HASTA LA ACTUALIDAD)

Desde 2015, la gobernanza ambiental china ha entrado en una nueva fase de sistematización y legalización, en la que la civilización ecológica se integra con la económica, política, cultural y social en la disposición general de «cinco en uno» de la causa del socialismo con características chinas.

La «Ley de protección del medio ambiente» —revisada en 2014 y conocida como la ley ambiental más estricta de la historia— incluye, entre sus puntos destacados, la definición de los objetivos de la construcción de la civilización ecológica y el establecimiento de los principios básicos de «prioridad a la protección, prevención como eje, gobernanza integral, participación pública y responsabilidad por daños» (Comité Permanente del Congreso Nacional Popular, 2014, s. p.); la ampliación del alcance de los demandantes a organizaciones sociales que cumplan ciertas condiciones; el fortalecimiento de la persecución de la responsabilidad por agravio ambiental, el cual incluye responsabilidades legales severas como multas diarias consecutivas y detención administrativa; y el establecimiento de un sistema de divulgación de información ambiental que garantiza el derecho del público a saber y participar (Chu, 2020, pp. 486-532).

Además, los «Principios generales del Derecho civil» (2017) establecieron el «principio verde» como base de las actividades civiles. El Código civil, de 2020, dedicó un capítulo a la responsabilidad por contaminación ambiental y destrucción ecológica, con lo cual perfeccionó aun más el sistema de responsabilidad por agravio ambiental y clarificó el alcance y las formas de indemnización por daños al medio ambiente ecológico (Congreso Nacional Popular, 2020, s. p.).

En 2017, China emitió el «Plan de reforma del Sistema de indemnización por daños al medio ambiente ecológico», a nivel nacional. Este sistema define los sujetos responsables, el alcance y el procedimiento de la indemnización; establece que las unidades o los individuos que causen daños al medio ambiente ecológico deben asumir responsabilidades como la restauración del medio ambiente y la indemnización por pérdidas (Oficina General del Comité Central del Partido Comunista de China y Oficina General del Consejo de Estado, 2017, s. p.). El sistema de indemnización por daños ecológicos se articula con el de litigio de interés público ambiental, para formar un mecanismo diversificado de protección judicial del interés público ambiental.

El Tribunal Supremo Popular y la Fiscalía Suprema Popular emitieron, sucesivamente, una serie de interpretaciones judiciales y documentos de política que proporcionaron guías concretas para la aplicación de las leyes en la justicia ambiental. El máximo órgano judicial ha publicado múltiples lotes de casos orientativos (*guiding cases*) sobre juicios de recursos ambientales, para ofrecer referencias en el enjuiciamiento de estos casos a los tribunales de todo el país y unificar los criterios de juicio.

Impulsado por la oferta sistemática de legislación y políticas, el rol de la justicia ambiental ha experimentado un cambio fundamental; pasó de ser un árbitro pasivo de disputas a un participante activo en la gobernanza. La justicia ambiental se ha insertado, profundamente, en el sistema de gobernanza estatal, hasta convertirse en una fuerza importante para promover la protección ecológica, regular el ejercicio del poder y garantizar el interés público. Esto se manifiesta concretamente en:

- El establecimiento integral del sistema de especialización de la justicia ambiental. En 2014, el Tribunal Supremo Popular (2014, s. p.) estableció la Sala de Recursos Ambientales. Posteriormente, tribu-

nales de diversas localidades impulsaron la construcción de órganos interiores en la materia. Para finales de 2023, los 31 tribunales superiores populares habían constituido salas especializadas de justicia ambiental. El sistema se estructura en cuatro niveles: Tribunal Supremo Popular, Tribunal Superior Popular, Tribunal Intermedio Popular y Tribunal Popular de Base. Con ello se ha logrado la jurisdicción concentrada, el juicio profesional y la sentencia unificada de casos ambientales, lo que eleva la profesionalidad y autoridad de la justicia ambiental.

- El desarrollo integral del sistema de litigio de interés público ambiental. Los órganos fiscales y las organizaciones sociales se han convertido en los sujetos centrales, con un crecimiento continuo en el número de casos y una expansión constante de su cobertura. Como representante del interés público estatal, la fiscalía ha desplegado plenamente su función de supervisión legal y ha interpuesto, de manera activa, litigios civiles, administrativos y penales incidentales de interés público ambiental, hasta convertirse en la fuerza dominante (Wang y Xia, 2023, pp. 90-106). Por otro lado, hasta finales de 2023, más de cien organizaciones sociales en todo el país habían obtenido la cualificación de demandante para litigios de esta clase e interpuesto casos con impacto social. El desarrollo del sistema resolvió, eficazmente, el problema de que nadie protegiera el interés público ambiental y generó una fuerte disuasión contra conductas de contaminación y destrucción ecológica (Chu, 2023, pp. 455-466).

- El fortalecimiento integral de la función de gobernanza de la justicia ambiental, la que ya no se limita a la resolución de casos individuales, sino que participa activamente en la prevención en origen y la gobernanza sistémica ambiental mediante la clarificación de reglas de juicio, la emisión de sugerencias judiciales y la publicación de casos típicos. Por ejemplo, al juzgar los casos, los tribunales esclarecen la responsabilidad legal ambiental de los actores del mercado por medio de la constitución de responsabilidad y los estándares de indemnización; con ello, guían a estos actores a regular su conducta. Con el envío de sugerencias judiciales a los órganos administrativos, señalan lagunas y problemas en la regulación ambiental, e impulsan la mejora de los sistemas y las medidas de supervisión administrativa. Por vía de la publicación de casos orientativos, transmiten conceptos del Estado de Derecho ambiental al público y orientan el cumplimiento consciente de las normas legales ambientales.

La justicia, en la etapa de sistematización, presenta una clara característica de «gobernanza colaborativa», en la cual los órganos judiciales forman una fuerza conjunta de gobernanza con los administrativos, las organizaciones sociales y el público. A través de mecanismos de colaboración institucionalizados, se logra la unidad entre eficiencia y justicia en la gobernanza ambiental, en lugar de adoptar un modelo judicial de confrontación.

2.4. DE LA MARGINACIÓN A LA SISTEMATIZACIÓN FUNCIONAL: LÓGICA EVOLUTIVA Y CARACTERÍSTICAS CENTRALES

La evolución institucional de la justicia ambiental en China no es accidental; sigue una lógica intrínseca. Desde la marginación, en la etapa de predominio administrativo; la expansión funcional, en la de fortalecimiento legislativo, y la inserción en la gobernanza, en el período de sistematización, cada transformación ha estado relacionada, estrechamente, con el ajuste de la estructura de gobernanza estatal, el desarrollo económico y social, y la evolución de los problemas ambientales.

Este proceso evolutivo tiene características marcadas. La interacción dinámica entre legislación y justicia es el motor fundamental del desarrollo institucional. La legislación proporciona la base legal para la expansión de las funciones judiciales al clarificar su posicionamiento, bases de derecho y reglas procesales. Por otro lado, la justicia, mediante la exploración práctica y la innovación institucional, aporta experiencia práctica para el perfeccionamiento de la legislación. De este modo, emerge una relación interactiva y virtuosa de mutua influencia y refuerzo entre la labor legislativa y la práctica judicial.

La función de la justicia ambiental se ha expandido, gradualmente, de lo singular a lo plural. De la resolución inicial de disputas individuales pasó a abarcar funciones múltiples como la protección del interés público, la restauración ecológica y la participación en la gestión, para convertirse en un componente importante del sistema de gobernanza de la civilización ecológica nacional.

El modelo institucional ha transitado de la dependencia administrativa hacia la colaboración. La justicia ambiental ya no depende de los actos de supervisión de los órganos administrativos, sino que ha formado un modelo de gestión colaborativa con órganos administrativos, organizaciones sociales y sujetos diversos. Mediante el establecimiento de

mecanismos de cooperación, se ha logrado la unidad entre la eficiencia y la justicia en la gobernanza ambiental.

La trayectoria de desarrollo presenta características graduales; no adoptó una reconstrucción institucional radical, sino que acumuló experiencia, por medio de pruebas piloto que permitieron perfeccionar el sistema en la práctica y promoverlo de forma paulatina; así, se redujeron los costos y riesgos de la reforma institucional, al tiempo que se logró una transición estable y un desarrollo sostenido.

III. RESPUESTA LOCALIZADA A LA EXPERIENCIA MUNDIAL EN JUSTICIA AMBIENTAL

En el contexto de la globalización, el desarrollo del sistema de justicia ambiental de cualquier país no puede desligarse de la referencia a la experiencia mundial. Sin embargo, la efectividad del sistema depende de su adaptabilidad al contexto local. La justicia ambiental china no ha trasplantado, simplemente, modelos institucionales extranjeros, sino que, basándose en su propia estructura de gobernanza y en las limitaciones de recursos judiciales, ha realizado una selección funcional y una transformación local de la experiencia mundial en justicia ambiental, hasta conformar un sistema con características propias.

3.1. TIPIFICACIÓN Y COMPARACIÓN

En la exploración práctica de la justicia ambiental global y con apoyo en diferentes estructuras de gobernanza estatal, tradiciones jurídicas y bases sociales, se han formado tres modelos representativos que constituyen el trasfondo de derecho comparado que se tuvo en cuenta en la experiencia china. El primero de ellos, altamente judicializado, sitúa a los tribunales como sujetos centrales de la gobernanza ambiental, y promueve la implementación de normas y la garantía de derechos mediante el otorgamiento a los ciudadanos de una amplia acción ambiental, la expansión del alcance de la revisión judicial y el fortalecimiento de la ejecución de las sentencias.

Sus representantes típicos incluyen el sistema de litigio ciudadano ambiental de Estados Unidos y la reforma del litigio de interés público en la India (Farber y Hemingway, 2020, pp. 289-315). La característica central de este modelo es la expansión y el desempeño

activo del órgano judicial, ya que enfatiza la supervisión del cumplimiento de funciones de los órganos administrativos y la sanción de conductas ambientales ilegales mediante litigios de confrontación. Su funcionamiento depende de una tradición madura de independencia judicial, recursos judiciales suficientes y un colectivo de profesionales del derecho de alta calidad. El costo institucional es elevado y puede provocar una disminución en la eficiencia de la gobernanza o tensiones en las relaciones entre órganos debido a una intervención judicial excesiva (Wang, 2021, s. p.).

El segundo, dirigido por la sociedad, se apoya en el derecho de acción de las organizaciones para activar la justicia ambiental y enfatiza la participación y la movilización de derechos. Sitúa las organizaciones sociales como sujetos centrales del litigio y promueve la democratización de la gobernanza ambiental mediante la participación pública. Los conflictos de asociaciones ambientales en Alemania y los casos por daños públicos (Kogai) en Japón son manifestaciones típicas de esta variante.

Su ventaja radica en la capacidad de movilizar plenamente las fuerzas sociales para participar en la protección ambiental, en aras de formar un esquema de gobernanza conjunta plural. No obstante, el funcionamiento eficaz de este modelo presupone un desarrollo maduro de las organizaciones sociales, fondos suficientes y una fuerte capacidad profesional. En países donde las organizaciones sociales sean débiles existirá el riesgo de inactividad del derecho de acción, litigiosidad abusiva o fragmentación de la gobernanza (Hey, 2019, pp. 567-592).

El tercero, por autorización estatal, encarga el inicio de los litigios ambientales a la fiscalía, como entidad especializada en la protección del interés público; así, se incorpora esta conflictividad en el marco del Estado de Derecho nacional y se interviene, mediante el poder público, para lograr la protección judicial de los intereses de la colectividad (Zhang *et al.*, 2024, pp. 2019-2036). El sistema de fiscales públicos de Brasil y la fiscalía en Rusia poseen características de este tipo. La ventaja central de este modelo reside en su capacidad para integrar recursos estatales, reducir los costos de la movilización social y garantizar la unidad y eficiencia de la gobernanza ambiental. Sin embargo, también afronta problemas como la posible falta de supervisión, derivada de la concentración de poder y el debilitamiento de la motivación para la protección del interés público.

No existe una superioridad o inferioridad absoluta entre los tres modelos mencionados. Su efectividad institucional depende de su compatibilidad con contextos específicos como la estructura de gobernanza nacional, la base social y los recursos judiciales (Bodansky, 2021, pp. 678-705). Cada modelo pone énfasis en distintos aspectos: la carga judicial, la eficiencia de la gobernanza, el costo de movilización social y la estabilidad institucional. De esta forma, todos proporcionan valiosos recursos de Derecho comparado para la elección institucional de la justicia ambiental y revelan la ley fundamental de que el trasplante institucional debe considerar la compatibilidad estructural.

3.2. LÓGICA DE SELECCIÓN INSTITUCIONAL: ENFOQUE A PROBLEMAS

En el proceso de tomar referencias de la experiencia mundial en justicia ambiental, China no ha realizado elecciones basadas en preferencias ideológicas o de tradición jurídica; más bien ha llevado a cabo una selección institucional orientada a problemas y centrada en los tres desafíos fundamentales que enfrenta, desde una lógica de elección institucional con adaptabilidad local.

— *Selección en torno a la estructura de gobernanza: Inserción en lugar de reconstrucción*

La estructura de gobernanza estatal de la nación asiática se caracteriza por la dirección estatal. Los órganos administrativos asumen la responsabilidad principal en la gobernanza ambiental, lo que ofrece ventajas en la integración de recursos y la prioridad hacia la eficiencia. La función judicial se inserta en el sistema general de gobernanza. Ello logra una interacción virtuosa entre la justicia y la administración mediante el establecimiento de mecanismos de colaboración, en lugar de un modelo judicial de confrontación que reconstruya las relaciones de poder.

Esta elección responde a consideraciones lógicas frente a la realidad propia: evitar la inestabilidad del sistema de gobernanza, pues, si se adoptara un modelo altamente judicializado que otorgara un poder excesivamente expansivo a los órganos judiciales, se podrían provocar conflictos de poder con los órganos administrativos, socavar la estabilidad del sistema de gobernanza existente y afectar la eficiencia de la gobernanza ambiental; aprovechar las ventajas de gobernanza de los

órganos administrativos (de información, técnicas y de recursos) en la regulación ambiental, lo que les permite responder, rápidamente, a problemas e implementar medidas regulatorias, con un saldo general de mayor eficiencia; y la conformidad con los atributos esenciales del órgano judicial, como parte del poder estatal, que ejerce la potestad de juzgar según la ley, de modo independiente, y supervisa la gestión legal de los órganos administrativos, mas no los sustituye en el ejercicio del poder regulatorio. La inserción de la justicia ambiental en el sistema de gobernanza cumple con la esencia del órgano judicial y logra la complementariedad funcional entre justicia y administración.

— *Selección en torno a la protección del interés público: Autorización estatal en lugar de predominio social*

El desarrollo de las organizaciones sociales aún no ha madurado lo suficiente; presenta problemas como insuficiencia numérica, debilidad en capacidad profesional, escasez de fondos y credibilidad por mejorar, lo que dificulta que asuman la responsabilidad de sujeto central en un modelo de litigio de interés público dirigido por la sociedad. A partir de esta condición real, la justicia ambiental china optó por un mecanismo de autorización estatal, con la fiscalía como sujeto principal del litigio de interés público, complementado por una participación limitada de organizaciones sociales, en lugar de depender totalmente de un litigio dirigido por la sociedad.

Dicha lógica de selección resuelve el problema de que nadie reclame por el interés público. En tanto representante estatal de este, la fiscalía tiene el deber legal de protección, recursos profesionales suficientes y facultades de investigación y recolección de pruebas; puede representar eficazmente al interés público en litigios y solucionar la incapacidad de las organizaciones sociales. Además, previene el abuso de litigios y el riesgo de fragmentación de la gobernanza. Mediante la limitación de la cualificación de demandante de las organizaciones sociales y el establecimiento de procedimientos previos de sugerencia fiscal, se evita, de manera eficaz, el abuso del derecho de acción y se garantiza el desarrollo ordenado del litigio. Asimismo, se garantiza la unidad y eficiencia en la protección del interés público. Como órgano estatal, la fiscalía puede ejercer el derecho de acción de manera unificada a nivel nacional; así, evita la disparidad de estándares de protección y la baja eficiencia que podrían derivarse de las diferencias en las demandas de intereses de distintas organizaciones sociales.

— *Selección en torno al equilibrio entre desarrollo y protección: Prioridad a la restauración en lugar de prohibición absoluta*

China se encuentra aún en una etapa clave de desarrollo económico y social, en la cual persiste la tensión entre desarrollo y protección. No se puede adoptar ni un modelo de desarrollo extensivo de «prioridad al desarrollo», ni uno de protección rígida de «prohibición absoluta». Basada en esta limitación, la justicia ambiental optó por una ruta de gobernanza de «prioridad a la restauración ecológica» y la reparación de responsabilidad, en lugar de la regulación ambiental de prohibición radical.

La consideración central de esta lógica es lograr efectos sustanciales de protección ecológica. El núcleo del problema ambiental es la destrucción de los ecosistemas; la simple indemnización monetaria o la prohibición absoluta difícilmente logran la recuperación del medio ambiente; mientras que la aplicación de la responsabilidad de restauración ecológica ataca directamente la raíz del daño y ofrece una protección sustantiva.

Además, ello es compatible con el desarrollo económico y social sostenible. La responsabilidad de restauración ofrece a las empresas oportunidades de rectificación y transformación, y evita problemas sociales como cierres empresariales y desempleo causados por prohibiciones totales. Hay conformidad, por añadidura, con la filosofía de gobernanza ambiental de dar «prioridad a la restauración ecológica», refleja el concepto de desarrollo de convivencia armoniosa con la naturaleza, enfatizando que la protección y restauración son la base del desarrollo sostenible, y no relaciones opuestas.

3.3. MECANISMOS INSTITUCIONALES ESPECÍFICOS DE LA ADAPTACIÓN LOCAL

Sobre la base de la selección institucional de la experiencia mundial, el gigante asiático ha llevado a cabo una transformación local sistemática, combinada con su propio contexto, para formar una serie de mecanismos institucionales de características autóctonas que aseguran la efectividad y adaptabilidad del sistema.

— *Institucionalización del mecanismo de colaboración administrativo-judicial*

Este dispositivo constituye el vehículo institucional central para la inserción de la justicia ambiental china en el sistema de gobernanza. Mediante arreglos institucionalizados como el intercambio de información, la remisión de casos, las sugerencias judiciales y la aplicación conjunta de la ley se ha logrado la conexión funcional entre la aplicación administrativa de la ley ambiental y el remedio judicial, que forman una fuerza conjunta de gobernanza (Lubman, 2014, pp. 85-97).

Los órganos judiciales y administrativos establecen plataformas para el intercambio de información en tiempo real. Por ejemplo, el Ministerio de Ecología y Medio Ambiente, el Tribunal Supremo Popular y la Fiscalía Suprema Popular (2020, s. p.) dispusieron una plataforma nacional de intercambio de información para la conexión entre la aplicación administrativa de la ley ecológica y ambiental, y la justicia. Esto resuelve la asimetría de información y mejora la eficiencia y precisión en el juicio de casos ambientales.

Se han definido estándares, procedimientos y responsabilidades para la remisión bidireccional de casos: de las infracciones administrativas a la justicia penal y de esta hacia aquella. Por ejemplo, si los órganos administrativos, en la aplicación de la ley ambiental, descubren un acto ilegal, sospechoso de constituir un delito, deben transferir el asunto, oportunamente, a los órganos de seguridad pública para la incoación del expediente y su investigación. En cambio, cuando los tribunales, durante el juicio de casos penales ambientales, descubran que existe negligencia de los órganos administrativos en la supervisión, deben transferir las pistas pertinentes a los órganos administrativos para su procesamiento. Esto evita sancionar con multa en lugar de pena o viceversa, y permite lograr una conexión fluida entre responsabilidades administrativas, penales y civiles.

Si, al juzgar procesos ambientales, los tribunales descubren que existen problemas en la supervisión ambiental o la construcción institucional, atribuibles a los órganos administrativos, deben emitirles sugerencias en las que propongan medidas de mejora. Tras recibir la recomendación judicial, los órganos administrativos han de responder en un plazo estipulado y adoptar las medidas de rectificación correspondientes. El mecanismo de sugerencias judiciales ha proporcionado una referencia importante para que los órganos administrativos perfeccionen el sistema de supervisión ambiental y refuercen las medidas de control;

así, se promueve la prevención en origen y la gobernanza sistemática ambiental.

Los órganos judiciales y los administrativos llevan a cabo acciones de aplicación conjunta de la ley, dirigidas a problemas de contaminación ambiental y destrucción ecológica de carácter regional y de cuencas, y combaten, conjuntamente, los actos de ilegalidad ambiental; v. gr., en la gobernanza de la contaminación del agua en cuencas, los tribunales llevan a cabo la aplicación de la ley de consuno con departamentos de protección ambiental, recursos hídricos, seguridad pública y otros; realizan una rectificación concentrada de las empresas que descargan contaminantes en la cuenca, y persiguen la responsabilidad legal de los actos de contaminación ambiental de acuerdo con lo dispuesto. El mecanismo de aplicación conjunta de la ley ha resuelto problemas como la insuficiencia de fuerzas y la limitación de medios de un solo sujeto, con lo cual se eleva la eficacia general de la gobernanza ambiental (United Nations Environment Programme, 2023, s. p.).

— *Estructura del litigio de interés público dirigida por la fiscalía*

Esta configuración representa el diseño institucional central para la protección judicial del interés público ambiental. Mediante la definición de la posición de sujeto de la fiscalía, la limitación de condiciones de participación de organizaciones sociales y el establecimiento de procedimientos previos al litigio se logra la unidad entre la protección del interés público y la prevención de riesgos institucionales.

La fiscalía es el sujeto central, con potestad legal para interponer litigios civiles, administrativos y penales incidentales de interés público. En el primero de ellos, puede plantear la demanda ante el tribunal, directamente, y exigir que el contaminador asuma responsabilidades civiles como el cese de la infracción, la eliminación del peligro, la restauración ecológica y la indemnización de pérdidas; en el segundo, puede impugnar actos de incumplimiento de deberes de supervisión ambiental por parte de los órganos administrativos, y compulsar a que estos cumplan sus obligaciones, de acuerdo con la ley; en el último, al mismo tiempo que inicia la acusación penal pública, puede sostener el litigio civil incidental de interés público, a fin de que el acusado asuma la responsabilidad de restauración ecológica e indemnización. De esta forma se asegura que el interés público tenga quien lo reclame y defienda.

En el proceso de acción civil pública por daño ambiental promovido por una Fiscalía en el municipio de Chongqing contra la empresa química

Kunlun Chemical, se acreditó que la entidad procedió a la descarga de efluentes tóxicos en el río Yangtsé, mediante el uso de conductos clandestinos, con lo cual provocó una grave contaminación hídrica y lesionó el interés público. Ante la ausencia de organizaciones de la sociedad civil legitimadas para accionar, la Fiscalía ejerció la acción civil de interés público e hizo uso de sus facultades de imperio para la práctica de diligencias de investigación y obtención de pruebas. Lo anterior permitió asegurar datos críticos de vertido y dictámenes periciales de determinación de daños. El tribunal condenó a la parte demandada al pago de los costos de restauración ecológica, a la presentación de una disculpa pública y al pago total de las costas procesales. Esta resolución consolidó la legitimación activa de la Fiscalía y su posición rectora en la tutela judicial del medio ambiente (Tribunal Popular Intermedio N.º 1 de Chongqing, 2018, s. p.).

Las organizaciones sociales, en calidad de sujetos complementarios del litigio de interés público ambiental, solo pueden interponerlo si cumplen con las condiciones legales. De conformidad con las disposiciones de la «Ley de protección ambiental» y las interpretaciones judiciales pertinentes, para interponer un litigio de interés público ambiental, las organizaciones sociales deben estar registradas legalmente ante los departamentos de asuntos civiles del gobierno popular a nivel de ciudad con distritos o superior, y haberse dedicado específicamente a actividades de interés público de protección ambiental durante más de cinco años consecutivos, sin antecedentes de ilegalidad (Comité Permanente del Congreso Nacional Popular, 2014, s. p.).

Antes de interponer un litigio de interés público ambiental, la organización social debe informar a la fiscalía sobre la situación del caso que pretende demandar; el órgano estatal puede apoyarla para presentar la demanda o hacerlo por sí mismo, si aquella no lo concreta. La participación limitada de las organizaciones sociales no solo ha aprovechado plenamente las ventajas profesionales de estas, sino que también ha evitado los riesgos de abuso del derecho de acción y de fragmentación de la gobernanza.

El litigio de interés público ambiental aplica el principio de prioridad del procedimiento previo, según el cual, antes de interponer la demanda, la fiscalía debe emitir una sugerencia al sujeto responsable pertinente, en la cual lo inste a cumplir con su responsabilidad legal ambiental. Si la persona exhortada no actúa en el plazo estipulado, la fiscalía promoverá el litigio, de conformidad con la ley.

A modo de ejemplo, el lago Wanfeng, cuya jurisdicción abarca tres provincias, presentaba una grave degradación ecológica y eutrofización de sus aguas, a causa de la proliferación de jaulas de acuicultura ilegales, ante la omisión de las autoridades administrativas competentes en el ejercicio de sus facultades de supervisión. La Fiscalía intervino, inicialmente, mediante la emisión de recomendaciones (*Procuratorial Suggestions*), en las cuales instó a los gobiernos locales y las oficinas de asuntos agrícolas, rurales y de medio ambiente al cumplimiento efectivo de sus deberes legales. Como resultado de esta gestión, se desmantelaron más de cien mil metros cuadrados de infraestructuras de cultivo en las tres provincias. De esta forma, se logró el remedio integral del ecosistema sin necesidad de agotar la vía jurisdiccional. Esta intervención temprana permitió la restauración del entorno, con lo cual se optimizaron los recursos públicos y redujeron de modo significativo los costos de administración de justicia (Fiscalía Suprema Popular, 2022, s. p.).

El establecimiento del procedimiento previo permite que el sujeto responsable corrija, por sí mismo, el acto ilegal y se restaure el medio ambiente ecológico; así, se logra el objetivo de protección del interés público, sin iniciar el procedimiento litigioso, y se reducen los costos de operación judicial.

— *Introducción del principio de proporcionalidad y la responsabilidad de restauración ecológica*

El principio de proporcionalidad y la responsabilidad de restauración ecológica constituyen las herramientas institucionales centrales de la justicia ambiental china para lograr el equilibrio entre el desarrollo y la protección. La aplicación de aquel en la adjudicación judicial y el establecimiento de formas de asunción de responsabilidad con prioridad en la restauración ecológica han permitido la consideración simultánea de los objetivos de protección ambiental, con el impacto socioeconómico.

La proporcionalidad es un principio importante en el Derecho administrativo y la adjudicación judicial; ambos deben considerar, simultáneamente, la racionalidad de los fines y los medios, y asegurar que los efectos del acto o de la sentencia se correspondan con los costos en que se haya incurrido.

En el juicio de casos ambientales, la justicia ambiental aplica este principio de manera activa, en atención integral a factores como el

grado de daño ambiental, la naturaleza y las circunstancias del acto de agravio, la culpa de las partes y el impacto socioeconómico, para determinar razonablemente las formas de asunción de responsabilidad y su magnitud. Por ejemplo, al juzgar casos de contaminación ambiental corporativa, los tribunales no ordenan simplemente el cese de producción y operaciones de la empresa, sino que juzgan, integralmente, la forma de asunción de responsabilidad de la empresa, con base en factores como el grado de contaminación causado por esta, su capacidad de rectificación y contribución social, y se le alienta para lograr un desarrollo verde, mediante métodos como la transformación tecnológica y la restauración ecológica. La aplicación del principio de proporcionalidad ha evitado el modo de adjudicación de «talla única», en función de un equilibrio dinámico entre la protección ambiental y el desarrollo económico.

La responsabilidad de restauración ecológica es característica de la justicia ambiental china; su requisito central es que el contaminador adopte medidas para restaurar el medio ambiente ecológico dañado por él, y recuperar las funciones y el valor del ecosistema. El ámbito de aplicación de la responsabilidad de restauración incluye los casos de contaminación ambiental y destrucción ecológica; en tanto las formas de asunción de responsabilidad contemplan la reforestación, la repoblación de alevines, el tratamiento en un plazo determinado y la recuperación de tierras, entre otras.

Al juzgar casos ambientales, los tribunales ordenan que el contaminador asuma la responsabilidad de restauración ecológica, a partir del daño causado al medio ambiente y las necesidades de recuperarlo, y aclaran los estándares, el plazo y los métodos de aceptación de la restauración. Este modelo ha roto con la responsabilidad tradicional de «predominio de la indemnización monetaria». La justicia ambiental se ha transformado de un paradigma «formal» a uno «sustancial» y se ha elevado, eficazmente, el efecto de protección ecológica de la justicia ambiental.

3.4. EXPLICACIÓN REFLEXIVA SOBRE LAS EXPERIENCIAS NO ADOPTADAS

En el proceso de tomar referencias de la experiencia mundial, China no ha introducido, por completo, ciertas prácticas internacionales, sino que se ha basado en consideraciones realistas del contexto local. Por ejemplo, no ha otorgado un amplio derecho de acción ambiental

a los ciudadanos individuales, como en el modelo altamente judicializado; tampoco ha adoptado un modelo de solución de conflictos de total confrontación; más bien ha enfatizado la colaboración entre los órganos judiciales, los administrativos y las partes. Además, no adoptó la teoría radical de derechos naturales, que considera a los objetos naturales como sujetos de derecho; en su lugar, limitó la protección a los derechos ambientales humanos y al interés público. Asimismo, se apartó de la ruta de regulación de prohibición absoluta y enfatizó la restauración y la reparación.

Esto se basa en consideraciones realistas. La estructura dirigida por el Estado y los órganos administrativos asume la responsabilidad principal en la gobernanza ambiental. La expansión excesiva de la autoridad de los órganos judiciales, si llegara a suscitar un conflicto de poder con los administrativos, inevitablemente, afectaría la estabilidad del sistema de gobernanza.

Es difícil que las organizaciones sociales chinas asuman la responsabilidad de sujeto central del modelo de litigio de interés público dirigido por la sociedad; si se otorgara, plenamente, el derecho de acción ambiental individual, podría generarse el abuso de este y la fragmentación de la gobernanza, con el consecuente desperdicio de recursos judiciales.

Los recursos judiciales en esta nación son relativamente limitados, y la profesionalidad y complejidad de los casos ambientales los ponen a prueba; la adopción de un modelo total de confrontación, podría provocar una sobrecarga judicial y, con ello, afectar la eficiencia judicial y la calidad del juicio.

El país asiático todavía se encuentra en una etapa clave del desarrollo económico y social, en la cual persiste la tensión entre el desarrollo y la protección; seguir una ruta de regulación ambiental de prohibición absoluta podría causar problemas sociales como el cierre de empresas y el desempleo de los trabajadores, y afectar el desarrollo económico y social sostenible. La tradición legal china enfatiza la prioridad de los intereses colectivos y estatales, y la concepción social valora más la armonía y la colaboración que la confrontación y el conflicto; la teoría radical de los derechos naturales y el modelo de litigio de confrontación se apartan de la tradición legal y la concepción social nacional.

La selección de estas experiencias no niega su valor normativo, sino que enfatiza que la efectividad institucional debe adaptarse al contexto local. Con el perfeccionamiento de la estructura de gobernanza, el

desarrollo social y el aumento de recursos judiciales es posible que, en el futuro, se realicen ajustes y mejoras a los sistemas pertinentes, siempre bajo una lógica de reforma gradual.

IV. SISTEMA INSTITUCIONAL Y DISEÑO ESPECÍFICO

Tras más de cuarenta años de desarrollo, la justicia ambiental ha construido, gradualmente, un sistema organizativo especializado que toma como base la innovación de mecanismos diversificados, la construcción sistemática de reglas, la construcción de equipos profesionales y se guía por el desarrollo teórico-científico, hasta formar una serie de experiencias institucionales autóctonas que no solo han resuelto los problemas locales que enfrentaba la justicia ambiental, sino que también proporcionan una referencia de significado universal para el desarrollo de la justicia ambiental a nivel global.

4.1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL GENERAL

La estructura institucional general de la justicia ambiental integra un sistema orgánico unificado, en el cual los diversos componentes están interrelacionados y se apoyan, mutuamente, para realizar de conjunto las funciones plurales que tienen asignadas. Su esencia puede resumirse en «un núcleo, cinco pilares»:

El diseño institucional tiene como núcleo la orientación hacia la función de gobernanza y trasciende la mera resolución de disputas para integrarse en la gestión estatal. Ese enfoque es su núcleo y significa que la justicia ambiental no es un mero instrumento en la solución de controversias, sino un componente importante del sistema de gobernanza de la civilización ecológica nacional. Mediante las sentencias judiciales, la clarificación de reglas y la participación en la gobernanza se logran objetivos plurales, tales como la protección del medio ambiente ecológico, el mantenimiento del interés público, la regulación del ejercicio del poder y el desarrollo económico y social sostenible.

La orientación hacia la función de gobernanza constituye una diferencia central entre la justicia ambiental china y la tradicional. Mientras la segunda tiene la función central de resolver disputas, la primera enfatiza más la participación y el impulso de la justicia en la gobernanza ambiental. El ejercicio del órgano judicial suple las insuficiencias de

administración y logra la legalización, normalización y sistematización de la gobernanza ambiental.

Operativamente, el sistema se apoya en cinco pilares fundamentales: organización especializada, mecanismos diversificados, reglas sistemáticas, equipos profesionales y desarrollo teórico. El primero de estos elementos constituye la garantía organizativa para el funcionamiento de la justicia ambiental. Su objetivo central es elevar la profesionalidad y autoridad de esta. Por la vía del establecimiento de instituciones profesionales, jueces técnicos y procedimientos especializados se resuelven las dificultades técnicas y los problemas de aplicación de la ley en los casos ambientales; con ello, se asegura la calidad y eficiencia del juicio en la materia.

La innovación de mecanismos diversificados es la fuente motriz del funcionamiento del sistema. Incluye la colaboración administrativo-judicial, el litigio de interés público dirigido por la fiscalía, la responsabilidad de restauración ecológica, la colaboración judicial interregional y el soporte técnico, entre otros. Todos ellos procuran elevar la eficacia de la gobernanza de la justicia ambiental para resolver los problemas prácticos que esta enfrenta, y lograr la coordinación y cooperación con los diversos sujetos de gobernanza, hasta conformar una fuerza conjunta de gobernanza.

La construcción sistemática de reglas configura la base normativa para el funcionamiento del sistema. Incluye el perfeccionamiento de las reglas procesales civiles, administrativas y penales en materia ambiental, el establecimiento de pautas para la indemnización por daños al medio ambiente ecológico y la implementación del sistema de casos orientativos (*guiding cases*). Se busca unificar los criterios de juicio (criterio judicial) de la justicia ambiental y clarificar la constitución de la responsabilidad legal ambiental y sus formas de asunción, para proporcionar una base legal clara en la práctica y asegurar la imparcialidad y autoridad de la justicia.

La construcción de equipos profesionales garantiza el talento humano para el funcionamiento del sistema. Incluye la formación profesional de jueces ambientales, los mecanismos de participación de expertos técnicos y la dotación de personal auxiliar judicial, para elevar la capacidad profesional de la justicia ambiental. Mediante la formación de talentos compuestos —que posean conocimientos jurídicos y profesionales ambientales— se resuelven los problemas técnicos y de

aplicación de la ley en los casos ambientales y se asegura la calidad y eficiencia del juicio.

El desarrollo teórico-científico constituye el soporte doctrinario para el funcionamiento del sistema. Comprende la investigación de teorías básicas como el posicionamiento funcional, los objetivos de valor y la lógica institucional de la justicia ambiental, al igual que la introducción y el desarrollo de teorías de vanguardia como la que sostiene la independencia del bien jurídico ecológico, la filosofía de la justicia restaurativa y el planteamiento de la gobernanza colaborativa. Así, se pretende proporcionar orientación teórica para la innovación institucional y el desarrollo práctico de la justicia ambiental, y asegurar que el diseño y funcionamiento del sistema se ajusten a las leyes objetivas de la gobernanza ambiental y los requisitos intrínsecos de la construcción del Estado de Derecho.

La lógica operativa del sistema de justicia ambiental puede resumirse como un ciclo dinámico que articula la guía legislativa, la respuesta judicial, la innovación práctica y el perfeccionamiento de reglas. La legislación, al clarificar el posicionamiento funcional, la base de derechos y las reglas procesales de la justicia ambiental, proporciona el fundamento legal para la práctica judicial. Los tribunales responden, activamente, a las demandas sociales en la práctica y resuelven los problemas prácticos que enfrenta la justicia por medio de la innovación de mecanismos y el juicio de casos. La experiencia se eleva a la categoría de reglas mediante las interpretaciones judiciales y los casos orientativos, entre otras vías que impulsan el perfeccionamiento del sistema de reglas de la justicia ambiental. A su vez, el perfeccionamiento del sistema de reglas proporciona una orientación más clara para la práctica judicial, de manera que ambas dimensiones forman un círculo virtuoso.

La justicia ambiental china y el sistema de gobernanza estatal mantienen una relación de inserción e interacción. Aquella se imbrica, profundamente, en el sistema de gobernanza de la civilización ecológica y logra los objetivos de este mediante la coordinación y cooperación con múltiples sujetos —órganos administrativos, organizaciones sociales y público—. Al mismo tiempo, por métodos como las sentencias y sugerencias judiciales, impulsa el perfeccionamiento y desarrollo del sistema de gobernanza, y proporciona una garantía de Estado de Derecho para modernizarlo. La inserción e interacción entre la justicia

ambiental y el sistema de gobernanza estatal aseguran el despliegue efectivo de las funciones de la justicia ambiental y promueven la legalización, normalización y sistematización del sistema de gobernanza estatal.

4.2. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES CLAVE

China ha conformado un sistema de justicia ambiental con peculiaridades que aseguran su efectividad local y se manifiestan en cinco dimensiones institucionales:

— *Mecanismo de activación gradual de la justicia ambiental bajo dirección estatal*

¿Cómo posicionar el rol judicial en una estructura de gobernanza dirigida por el Estado, de modo que se eviten la marginación judicial y su expansión excesiva, y se logre la adaptabilidad entre la función judicial y el sistema de gobernanza?

Como se mencionó antes, China no optó por reconstruir el sistema judicial mediante el establecimiento de tribunales ambientales totalmente independientes, sino que tomó una ruta de activación gradual, en la cual se expandieron, de modo progresivo, las funciones de la justicia ambiental en el marco del sistema judicial existente. Esto incluye, en específico, tres niveles:

Primero: La legislación clarifica la base de legitimidad de la justicia ambiental. Por ejemplo, la «Ley de protección del medio ambiente» define el sistema de litigio de interés público ambiental, mientras el «Código civil» establece el sistema de indemnización por daños al medio ambiente ecológico (Congreso Nacional Popular, 2020, s. p.).

Segundo: El Tribunal Supremo Popular, mediante la formulación de interpretaciones judiciales, la publicación de casos orientativos y la emisión de documentos de política, unifica los criterios de juicio de la justicia ambiental de los tribunales de todo el país, y guía a los tribunales de los distintos niveles en el ejercicio correcto de la función judicial.

Tercero: Se logra la expansión funcional, con apoyo en el sistema de tribunales existente (Tribunal Supremo Popular, 2014, s. p.). El país no estableció tribunales ambientales independientes (fuera del sistema), sino que creó salas de recursos ambientales, colegiadas o especializadas en la propia organización judicial, con lo cual logró la jurisdicción concen-

trada y el juicio profesional de los casos ambientales. La configuración de los órganos de juicio de recursos ambientales partió, en principio, de un pilotaje, y luego, entró en una fase de promoción gradual. Inicialmente, se establecieron órganos especializados en regiones con problemas ambientales destacados y recursos judiciales suficientes. Con posterioridad, la experiencia se extendió a nivel nacional.

El mecanismo de activación paulatina de la justicia ambiental, bajo la dirección estatal, redujo los costos de la reforma institucional, logró una rápida cobertura de la justicia ambiental y elevó su capacidad profesional. Esta ruta permite asegurar la adaptabilidad de la justicia ambiental al sistema de gobernanza existente, al tiempo que aminora los costos de la reforma y favorece una transición estable de la gobernanza ambiental.

— *Mecanismo de asunción de responsabilidad con prioridad en la restauración ecológica*

¿Cómo superar las limitaciones del modelo tradicional de responsabilidad, basado en la indemnización monetaria predominante, en medio de la tensión entre desarrollo y protección, para alcanzar una restauración sustantiva del medio ambiente ecológico y atender, al mismo tiempo, las necesidades de transformación y desarrollo de las empresas, evitando una gobernanza rígida, de «solo multas» o «prohibición absoluta»?

La justicia ambiental china toma la restauración sustantiva de las funciones del ecosistema como su objetivo central, construye un sistema de mecanismos característicos de orden de prelación de responsabilidad claro, formas de restauración contextualizadas y supervisión de ejecución de ciclo cerrado. De esta forma, configura una solución que combina beneficios ecológicos con inclusividad en el desarrollo.

En el juicio de casos ambientales civiles, administrativos y penales incidentales, la restauración ecológica es la forma de responsabilidad de aplicación prioritaria; la indemnización monetaria se utiliza como suplemento; se acude a ella solo cuando la restauración es objetivamente imposible (por ejemplo, destrucción irreversible del ecosistema) o persisten pérdidas funcionales tras la restauración.

En el primer caso de daños punitivos por contaminación ambiental, una empresa química de la provincia de Jiangxi fue hallada responsable del vertido ilegal de residuos líquidos industriales con contenido de me-

tales pesados, lo que resultó en la degradación de suelos agrícolas y mantos acuíferos. Esto vulneró el derecho humano al agua de más de mil habitantes. El tribunal priorizó la condena a la reparación integral del daño (*restitutio in integrum*) y ordenó a la empresa la ejecución de medidas de restauración ecológica, bajo la supervisión de un tercero especializado en remediación de suelos y aguas subterráneas. De manera concurrente, se impuso una indemnización por pérdida de servicios ecosistémicos y daños punitivos por un total de 3.02 millones de yuanes. Se dispuso que la compensación pecuniaria operaría, únicamente, con carácter subsidiario ante la existencia de daños irreversibles tras la remediación.

Luego de concluir la restauración del sitio y la actualización tecnológica de sus sistemas de tratamiento de efluentes, la empresa alcanzó el doble objetivo de reparación y cumplimiento normativo. Al evitar el cierre definitivo mediante medidas no gravosas o desproporcionadas, la sentencia logró un equilibrio ponderado entre la reconversión industrial y la tutela efectiva del medio ambiente (Tribunal Supremo Popular, 2023, s. p.). Esta regla rompe con la limitación de la justicia tradicional de priorizar el castigo y descuidar la restauración. El centro de gravedad de la sentencia se desplaza de compensar pérdidas económicas a recuperar la entidad ecológica. La justicia ambiental se transfigura desde la responsabilidad formal hacia la protección sustantiva.

A la vez, la nación asiática apostó por la restauración diversificada y contextualizada. En un caso radicado en la capital, Pekín, una empresa fue sancionada por exceder los límites permitidos de emisiones de óxidos de nitrógeno y generar una contaminación atmosférica cuya reparación *in situ* resultaba inviable, técnicamente. El tribunal, tras constatar la implementación de medidas correctivas internas, ordenó a la entidad destinar fondos a la modernización tecnológica de otras centrales de calderas y la ejecución de proyectos de forestación, bajo el principio de «equivalencia funcional» para la compensación ecológica. Como resultado del fallo, la empresa completó su actualización ambiental, restauró el entorno y alcanzó su propia transición industrial sin incurrir en el cese de operaciones. Así, se consolidó el ciclo virtuoso de «reparación, reducción de emisiones y desarrollo» (Fiscalía Suprema Popular, 2025, s. p.).

En la práctica, los tribunales populares han asentado rutas de restauración diferenciadas, según los distintos tipos de daños ecológicos y las condicio-

nes reales. A las empresas con capacidad de autorrestauración, se les ordena formular planes personalizados, supervisados de conjunto por órganos judiciales y administrativos, y se les exige, simultáneamente, la transformación técnico-ambiental de la empresa, en función del doble objetivo de restauración y transformación. Para sujetos que no poseen esa capacidad, se promueve el modelo de restauración por terceros más la repetición de gastos (cobro de costos), en el que se clarifican el acceso de las instituciones a los obligados, los estándares de revisión de planes de restauración y los mecanismos de trazabilidad de responsabilidad, para asegurar la profesionalidad de la restauración. En escenarios en los que la restauración *in situ* no es viable (como tierras de cultivo gravemente contaminadas o minas agotadas), se innovan mecanismos de compensación como la restauración *ex situ* (en otro lugar) y la sustitutiva. A través del principio de *equivalencia funcional ecológica*, se logra el objetivo de equilibrio ecológico —daño en un lugar, restauración en otro—.

Simultáneamente, se establece un sistema de gestión de márgenes (fianzas) y fondos de restauración ambiental que exigen a los responsables el pago anticipado de fondos de restauración en cuentas especiales del tesoro nacional. El uso de los fondos se publica durante todo el proceso para evitar su malversación o insuficiencia.

El establecimiento de un mecanismo de garantía de supervisión colaborativa de cadena completa clarifica la división de funciones y responsabilidades. Los tribunales son responsables de revisar la cientificidad y viabilidad de los planes de restauración; así, refuerzan la rigidez de la ejecución de la sentencia mediante la emisión de órdenes de restauración y el establecimiento de hitos de aceptación. La fiscalía lleva a cabo una supervisión de seguimiento, apoyada en sus funciones de defender el interés público, e insta a la rectificación o inicia procedimientos de ejecución forzosa contra los sujetos que incumplan con la responsabilidad de restauración, según lo requerido. De este modo, se asegura que esta no sea meramente formal. Los departamentos administrativos de ecología y medio ambiente, silvicultura y praderas, y recursos hídricos proporcionan soporte técnico-profesional, participan en la demostración de planes de restauración, el monitoreo del proceso y la aceptación de efectos, con lo cual se resuelve el problema de insuficiencia de juicio profesional de los órganos judiciales. Además, se introduce un mecanismo de supervisión de participación pública, que eleva la transparencia y democratización de la gobernanza ambiental mediante la

publicación de planes de restauración y la invitación al público a participar en la aceptación.

El valor práctico de este mecanismo no solo radica en lograr la restauración sustantiva del medio ambiente ecológico, sino también en construir una ruta de gobernanza de compatibilidad entre protección y desarrollo. Un gran número de empresas contaminantes completan su actualización técnico-ambiental y transformación industrial mientras cumplen con su responsabilidad de restauración; con ello, se evita el aumento de costos sociales que conllevaría un cierre de talla única indiscriminado y se promueve la ecologización de la estructura industrial. Al mismo tiempo, los resultados visuales de la restauración ecológica, como bosques replantados o aguas repobladas, permiten al público percibir intuitivamente el valor práctico de la justicia ambiental. Esto refuerza la conciencia del Estado de Derecho ambiental y forma una comunidad de protección ecológica de «liderazgo judicial, responsabilidad empresarial y participación pública» (International Union for Conservation of Nature, 2023, s. p.).

— *Mecanismo de gobernanza colaborativa de justicia ambiental interregional*

¿Cómo resolver el dilema de la fragmentación en la gobernanza de problemas ambientales transfronterizos —contaminación de cuencas hidrográficas y atmosférica, destrucción ecológica interregional— de manera que se solucione la contradicción entre la jurisdicción territorial tradicional y la integridad del ecosistema, para lograr una protección sistémica del medio ambiente ecológico de toda la cuenca y la región?

Basándose en las características de integridad del ecosistema, el gigante asiático ha construido un sistema de gobernanza colaborativa de justicia ambiental interregional que se sustenta, en primer término, en la jurisdicción por acuerdo y, de manera auxiliar, en la designada, así como en mecanismos plurales de colaboración. Para casos ambientales de cuencas hidrográficas, los tribunales a lo largo de estas negocian el establecimiento de salas de recursos ambientales o tribunales colegiados transregionales, los cuales concentran la jurisdicción en materia de contaminación del agua y destrucción ecológica que cruzan divisiones administrativas. Por ejemplo, múltiples tribunales en la extensión del cinturón económico del río Yangtsé y la cuenca del río Amarillo han establecido, conjuntamente, salas de recursos ambientales de cuenca.

Para los asuntos de contaminación atmosférica y protección ecológica transfronterizas, los tribunales adyacentes firman acuerdos de colaboración judicial, en los que clarifican los sujetos de jurisdicción y flujos. Cuando se producen controversias sobre la jurisdicción en casos importantes y complejos, los tribunales superiores la designan y, con ello, aseguran la unidad del juicio (Kim y Park, 2021, pp. 789-812).

Esta colaboración se refleja, también, en todo el proceso judicial por medio del intercambio de información, la remisión de pistas, la tramitación y ejecución conjuntas; *v. gr.*, se construyen plataformas que integran recursos como datos de aplicación de la ley, informes de monitoreo e información de asuntos en los tribunales y órganos administrativos a lo largo de la línea. Se establece un mecanismo de remisión bidireccional en el que los tribunales adyacentes remiten, oportunamente, las evidencias de infracciones ambientales transregionales a los tribunales con jurisdicción y notifican, al unísono, a los órganos administrativos pertinentes. En casos importantes y complejos, se inicia el mecanismo de tramitación y se forman tribunales colegiados conjuntos que, de manera colaborativa, llevan a cabo la investigación, la recolección de pruebas y el debate en juicio. En la etapa de ejecución, se establece una red de colaboración transregional para resolver las dificultades que puedan presentarse en otros lugares; así, se asegura la plena implementación del contenido de la sentencia (Lubman, 2014, pp. 85-97).

Frente a daños ecológicos transregionales, China ha establecido un mecanismo de restauración conjunta y prorratio de costos. Los tribunales pertinentes lideran, en unión con órganos administrativos e instituciones profesionales, la formulación de planes unificados de restauración ecológica, clarifican el alcance de esta y la proporción de costos que corresponde a cada sujeto responsable. Se explora el establecimiento de fondos de compensación ecológica transregionales, utilizados de manera coordinada para la recuperación y protección ecológica de cuencas y regiones. Asimismo, se establece un mecanismo de alerta temprana de riesgos ambientales que anticipa riesgos transregionales, mediante el análisis vinculado de datos judiciales y de monitoreo administrativo. Con ello, se logra una gobernanza de cadena completa de prevención en origen, supervisión del proceso y restauración posterior.

En un caso originado en la ciudad de Suzhou, provincia de Jiangsu, una empresa de material eléctrico procedió al vertido ilegal de efluentes de

condensación en un cuerpo de agua interjurisdiccional. Dicha acción derivó en la contaminación de recursos hídricos pertenecientes a otras dos entidades federativas y generó una afectación que trascendió las fronteras administrativas y evidenció la fragmentación de las facultades de supervisión. En virtud de los convenios de cooperación judicial ecológica interestatal, las fiscalías de las tres demarcaciones constituyeron un grupo de investigación integral, procedieron a la unificación de la etapa probatoria, la apertura simultánea de expedientes y la celebración de audiencias conjuntas. Se determinó un esquema de competencia concurrente, liderado por la fiscalía del lugar donde se originó la contaminación (*locus delicti*), con la coadyuvancia de las demás autoridades. Así, se suprimieron los obstáculos derivados del principio de territorialidad. Asimismo, se estableció un mecanismo de remisión bidireccional de indicios y el intercambio de datos de monitoreo y material probatorio en tiempo real, y se evitó la atomización de las actuaciones judiciales bajo el criterio de «competencias estancas» (Fiscalía Suprema Popular y Ministerio de Ecología y Medio Ambiente, 2025, s. p.).

El fundamento jurisprudencial de este mecanismo radica en las teorías sobre la integridad del ecosistema y la gobernanza colaborativa. Frente a los cuestionamientos que podría enfrentar este mecanismo como los conflictos de jurisdicción, la baja eficiencia de la colaboración o la interferencia del proteccionismo local, el diseño institucional ha clarificado las reglas de jurisdicción y la forma de resolución de controversias, por medio de plataformas de colaboración unificadas que elevan la eficiencia. Además, los tribunales superiores supervisan el juicio y la ejecución de casos transregionales mediante el juicio con elevación de instancia, revisión y supervisión especial, en el cual se corrigen las tendencias de proteccionismo local.

— *Mecanismo de soporte técnico y participación de expertos*

¿Cómo resolver el dilema del alto umbral técnico y la dificultad de identificación profesional en el juicio de casos ambientales, para solucionar la contradicción entre la insuficiencia de conocimientos ambientales del personal judicial y la fuerte dependencia técnica de los casos, en aras de asegurar la cientificidad, precisión e imparcialidad de las sentencias de justicia ambiental?

A partir de la necesaria profesionalidad que requieren los casos ambientales, China ha construido un sistema de soporte técnico y participación de expertos que consiste en la integración colaborativa de recursos com-

petentes, la inserción plural de especialistas y la articulación normativa de estándares que proporcionan garantía profesional para todo el proceso de la justicia ambiental.

Por un lado, se promueve el intercambio de recursos técnicos entre los órganos judiciales y los administrativos —ecología y medio ambiente, recursos hídricos, silvicultura y praderas—, y se pone en claro la obligación de asistencia técnica de estos últimos; ellos deben proporcionar a los órganos judiciales soportes tales como datos de monitoreo ambiental, informes de evaluación de daños ecológicos y consultas técnico-profesionales (United Nations Environment Programme y World Health Organization, 2022, s. p.). Al juzgar casos de contaminación del suelo, los tribunales pueden solicitar a los departamentos administrativos de ecología y medio ambiente que encarguen la emisión de datos autorizados a instituciones profesionales de monitoreo.

Por otra parte, se regula el acceso a —y la gestión de— instituciones técnicas ambientales de terceros, se establece un catálogo nacional y regional de instituciones de tasación y evaluación de daños ambientales, y se prevén los estándares de reconocimiento de calificación, el ámbito de negocio y la asunción de responsabilidad. Los órganos judiciales pueden encargar trabajos profesionales como la tasación de daños ecológicos y la demostración de planes de restauración, a instituciones que formen parte del catálogo. De este modo, se garantiza la profesionalidad y neutralidad de los servicios técnicos.

En 2020, sentó precedente el primer caso nacional en el que se implementó la figura del «oficial de investigación técnica ecológica». En el proceso, el sujeto procesal realizó descargas ilícitas de efluentes con metales pesados que degradaron el suelo; no obstante, el alto costo de los peritajes de caracterización (150 000 yuanes) y su prolongada temporalidad (3 meses) excedían la capacidad económica del demandado y provocaban una parálisis procesal. Ante este escenario, el tribunal, en coordinación con las autoridades ambientales locales, suministró los datos de monitoreo *in situ* y los informes de trazabilidad de la contaminación. Asimismo, se incorporó a expertos académicos en calidad de «oficiales de investigación técnica», quienes sustituyeron los onerosos peritajes de terceros mediante la inspección ocular, la toma de muestras y la emisión de dictámenes especializados. Esta intervención permitió reducir los costos periciales a 25 000 yuanes y el plazo de eje-

cución a escasos 15 días. Fundamentándose en dichos hallazgos técnicos, el órgano jurisdiccional dictó una «orden de mitigación de suelos». Tras las acciones de remedio, el predio afectado alcanzó los estándares de recuperación exigidos, se resolvió la complejidad técnica y se optimizaron los costos de la administración de justicia. Este caso fue seleccionado como un referente emblemático en la Conferencia Mundial sobre Justicia Ambiental (Tribunal Supremo Popular y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2021, s. p.).

En el procedimiento contencioso, se permite a las partes solicitar que personas con conocimientos especializados actúen como expertos auxiliares con la finalidad de que emitan opiniones sobre cuestiones técnicas del caso, y las asistan en el interrogatorio y debate. En la organización del juicio, se incorporan expertos en campos como ciencias ambientales, ecología y química para actuar como jurados populares; estos participan en el juicio y ofrecen opiniones sobre la determinación de hechos y la división de responsabilidades desde sus conocimientos profesionales. Se logra, así, la fusión orgánica del juicio legal y el profesional. Los tribunales, aleatoriamente, a partir de la cartera establecida, pueden seleccionar expertos para consultas técnicas de justicia ambiental, en el juzgamiento de casos técnicos importantes y complejos, lo cual les proporciona soporte profesional para la toma de decisiones (Du y He, 2025, pp. 107-187). Al mismo tiempo, se esclarecen las reglas procesales para la participación de expertos, incluida la revisión de calificaciones, los estándares de aceptación de opiniones, y la exención y persecución de responsabilidad. Con ello, se asegura la normatividad e imparcialidad de la participación de expertos y se evita el abuso o la dependencia indebida de las opiniones de estos.

El Tribunal Supremo Popular, también, ha prestado atención a la articulación y adaptación entre los estándares técnicos y las reglas judiciales, por medio de la formulación de pautas unificadas, en colaboración con departamentos administrativos como el Ministerio de Ecología y Medio Ambiente, con enfoque hacia eslabones clave como la tasación y evaluación de daños ambientales, y la aceptación de efectos de restauración ecológica. En un caso relativo a una obra de desulfuración industrial, el proyecto fue recibido, de inicio, conforme con los criterios técnicos anteriores; no obstante, tras la entrada en vigor de nuevas normas de carácter obligatorio, surgió una controversia entre las partes sobre el marco regulatorio aplicable. El tribunal, fundamentándose en el principio de aplicación preferente de las disposiciones técnicas nacionales de carácter coercitivo, determinó que el nuevo baremo constituía el fun-

damento jurídico de la sentencia (*ratio decidendi*). Asimismo, el órgano jurisdiccional, en coordinación con la autoridad ambiental, emitió una opinión técnica sobre la aplicabilidad de los parámetros y definió las reglas de transitoriedad entre la norma derogada y la vigente. En consecuencia, ordenó a la empresa la adecuación de sus instalaciones conforme a los renovados presupuestos y logró armonizar los criterios técnicos y la resolución judicial. Esta articulación normativa evita la inseguridad jurídica derivada del conflicto de estándares y garantiza la congruencia entre la fiscalización administrativa y la tutela judicial (Tribunal Popular del Distrito de Gangcheng, 2020, s. p.).

Los tribunales populares toman los criterios nacionales y locales de calidad ambiental y de emisión de contaminantes como base importante para las sentencias judiciales y, conforme a ellos, juzgan estrictamente hechos centrales como la ilegalidad de la conducta contaminante y el grado de daño. Para casos ambientales nuevos, carentes, de forma temporal, de estándares técnicos claros, el Tribunal Supremo Popular, de modo gradual, conforma reglas de reconocimiento judicial unificadas, a partir de demostraciones de expertos y la publicación de casos típicos; así, llena los vacíos de referencias técnicas.

La imparcialidad de la justicia ambiental no solo requiere justicia procesal, sino que depende aun más de la determinación científica de los hechos del caso, la que está asociada, en gran medida, a los medios técnicos profesionales. El mecanismo de soporte técnico y participación de expertos, mediante la introducción de recursos especializados y la racionalidad de los peritos, suple la insuficiencia de conocimientos del personal judicial en esa materia, asegura que la determinación de hechos clave como las conductas ambientales ilegales, el grado de daño ecológico y la viabilidad de los planes de restauración se ajuste a las leyes científicas, logra la unidad entre la racionalidad técnica y la justicia judicial, y proporciona una base fáctica sólida para una sentencia justa.

— *Mecanismo de articulación entre la justicia ambiental y el sistema de indemnización por daños al medio ambiente ecológico*

¿Cómo resolver los solapamientos y conflictos entre la justicia ambiental y el sistema de indemnización por daños al medio ambiente ecológico en términos de ámbito de aplicación, determinación de responsabilidad y conexión procesal? ¿Cómo superar el dilema de la fragmentación de la gobernanza, causado por la coexistencia de sistemas con colaboración insuficiente, y lograr una conexión precisa y

una superposición de eficacia entre la protección del interés público y el remedio de daños ecológicos, para evitar vacíos de persecución de responsabilidad o la repetición de responsabilidades?

China ha construido un sistema de articulación entre la justicia ambiental y el sistema de indemnización por daños al medio ambiente ecológico, el cual se basa en «la conexión procesal como base, la complementariedad de responsabilidad como núcleo y la supervisión colaborativa como garantía» (Oficina General del Comité Central del Partido Comunista de China y Oficina General del Consejo de Estado, 2017, s. p.). La fusión orgánica de ambos sistemas se alcanza mediante arreglos institucionalizados.

El diseño de mecanismos de estratificación y conexión procesal dilucida el orden y las reglas de conexión entre el procedimiento de indemnización por daños ecológicos, el litigio de interés público y el privado. Se establece la negociación o concertación para la indemnización por daños al medio ambiente ecológico como un procedimiento de filtrado previo al litigio: los gobiernos a nivel provincial o municipal (con distritos), o sus departamentos administrativos designados, prioritariamente, inician la negociación de indemnización tras descubrir el daño ecológico, e instan al responsable a asumir voluntariamente la responsabilidad de restauración e indemnización. Si la negociación fracasa o el acuerdo se incumple, los departamentos gubernamentales pertinentes pueden plantear una demanda de indemnización por daños al medio ambiente ecológico, o la fiscalía puede interponer un litigio de interés público ambiental (Oficina General del Comité Central del Partido Comunista de China y Oficina General del Consejo de Estado, 2017, s. p.).

De manera simultánea, se establece un mecanismo de remisión bidireccional de pistas de casos, por el cual las evidencias de infracción, descubiertas por los órganos administrativos en la investigación de daños ecológicos, se remiten, oportunamente, a los órganos judiciales y estos, a la vez, notifican a aquellos si descubren condiciones para la indemnización por daños ecológicos durante el juicio.

Para casos que involucran tanto daños al interés privado como al público, se adopta el modelo de «juicio prioritario del litigio de interés privado y atención simultánea a las pretensiones de interés público», con lo cual se evitan conflictos procesales mediante la acumulación de juicios o juzgamientos separados con sentencias coordinadas.

El mecanismo de complementariedad colaborativa de responsabilidad esclarece el alcance de cobertura y la relación entre ambos sistemas. La

indemnización por daños al medio ambiente ecológico se enfoca en detrimentos ecológicos «graves y concentrados», y cubre costos de restauración, pérdidas de funciones de servicio ecológico y gastos de investigación y evaluación (Zou y Jiang, 2025, s. p.). El litigio de interés público ambiental no solo abarca el contenido central de la indemnización por daños, sino que también puede exigir responsabilidades espirituales como la disculpa pública; además, propicia una cobertura total para daños ecológicos medianos y pequeños.

La vinculación colaborativa de ejecución y supervisión establece una red de cooperación entre la indemnización por daños ecológicos y la ejecución judicial ambiental. Al juzgar casos sobre lo primero, los tribunales pueden referirse a las reglas de cumplimiento del litigio de interés público y ordenar al responsable formas de responsabilidad como la restauración ecológica o el pago de fondos, bajo los estándares de restauración que se determinen. Los órganos administrativos son responsables de supervisar la observancia de los acuerdos de indemnización y la implementación de los planes de restauración. La fiscalía lleva a cabo una supervisión de seguimiento por la vía del litigio de interés público, lo que le permite instar, legalmente, el inicio de procedimientos de ejecución forzosa contra los responsables que no cumplan.

Además, el Tribunal Supremo Popular y la Fiscalía Suprema Popular, junto con el Ministerio de Ecología y Medio Ambiente, han formulado reglas unificadas de procesamiento, articulado las guías técnicas de tasación de daños con los estándares de reconocimiento judicial, unificado indicadores clave como la clasificación del grado de daño y la aceptación de los efectos de restauración. Al unísono, mediante la publicación de casos orientativos, unifican los criterios de aplicación de la ley administrativa y judicial, a nivel nacional.

El remedio de los daños al medio ambiente ecológico requiere la colaboración entre la capacidad de investigación profesional de los órganos administrativos, la autoridad de juicio de los órganos judiciales y la fuerza coercitiva de ejecución. Es muy difícil que el sistema único logre un remedio de cadena completa. La implementación de este mecanismo de articulación ha resuelto eficazmente el problema de fragmentación de la gobernanza en la coexistencia de ambos sistemas, y elevado, de modo significativo, la eficacia del remedio de daños ecológicos.

4.3. RUTAS DE REFORMA Y PERFECCIONAMIENTO

La justicia ambiental china, por un lado, necesita resolver problemas reales aún existentes como la conexión procesal poco fluida, la imperfección de los mecanismos de restauración ecológica, la capacidad insuficiente de las bases y la eficacia de la colaboración transregional, todos pendiente de mejora; por el otro, debe enfrentar desafíos emergentes como el litigio climático, los daños transgeneracionales y la articulación con reglas internacionales. Muchos de estos temas no son exclusivos del país, sino dilemas comunes de la gobernanza ambiental global en el proceso de transformación industrial y equilibrio entre protección ecológica y desarrollo.

Aprovechando la oportunidad de la compilación del «Código de medio ambiente ecológico», el coloso asiático eleva las interpretaciones judiciales dispersas a rango de ley, unifica las reglas procesales y responsabilidades sustantivas de los litigios ambientales, y racionaliza, especialmente, la relación entre la indemnización punitiva y las multas administrativas (Qin y Yang, 2024, pp. 9-21).

Frente al problema universal de la fragmentación de la gobernanza, la justicia ambiental profundizará aun más el mecanismo de colaboración administrativo-judicial. Mediante la plataforma nacional de intercambio de información, se logrará la interconexión de recursos en tiempo real, al tiempo que se evitarán la duplicidad de investigaciones y los obstáculos en la conversión de pruebas; se clarificarán las reglas de conexión entre las tres jurisdicciones, al unificar los estándares de prueba y la lógica de determinación de responsabilidad, y resolver el dilema de superposición o vacío de responsabilidad. Esta ruta tiene un importante valor de referencia para naciones con estructuras de gobernanza dirigidas por la administración, ya que aprovecha las ventajas de recursos de los órganos administrativos y regula el ejercicio del poder mediante la supervisión judicial.

Simultáneamente, ante los cuellos de botella de la restauración ecológica que suponen estándares dispares, fondos dispersos y falta de supervisión, se impulsa la construcción sistemática de la responsabilidad de restauración ecológica, se establece un sistema unificado de indicadores de evaluación a nivel nacional, y se precisan estándares y flujos de aceptación para diferentes ecosistemas (bosques, suelos, cuencas). La implementación del sistema de gestión centralizado en el tesoro nacional, el uso exclusivo de los fondos de indemnización y su

publicidad total, de la mano de la supervisión social, aseguran que los caudales se usen, precisamente, para la restauración. El mecanismo de supervisión de cadena completa —demostración de plan, seguimiento del proceso y cuidado a largo plazo— evita que la restauración sea solo formal. Este modelo de responsabilidad que da prioridad a la restauración sustantiva ofrece un esquema de gobernanza de bajo costo, alternativo a las altas indemnizaciones monetarias, para países con capacidad fiscal limitada y ecología frágil.

Ante temas emergentes globales como el cambio climático y los daños transgeneracionales, se refuerza la oferta de reglas y la innovación de herramientas preventivas; se determinan las reglas de juicio para nuevos tipos de casos como daños por emisiones de carbono e invasión de especies exóticas, por medio de interpretaciones judiciales y casos orientativos; se amplía el ámbito de aplicación de medidas de preservación de conducta y prohibiciones preventivas (*injunctons*) y se establece un mecanismo de vinculación entre la alerta de riesgo ambiental y la intervención judicial para prevenir la expansión del daño. A la vez, se exploran nuevas formas de restauración como la suscripción de sumideros de carbono y la restauración en otro lugar, las que atienden los intereses contemporáneos y de las generaciones futuras. Esta experiencia ofrece ideas prácticas a partir de reglas, conjugadas con herramientas plurales, para que los países enfrenten los nuevos desafíos de la gobernanza ambiental global.

En cuanto a la articulación con reglas internacionales, China promueve la interacción virtuosa entre la justicia doméstica y las reglas ambientales globales; integra los contenidos de estas por la vía de la codificación del Derecho ambiental y precisa los estándares de aplicación de la ley en casos ambientales con elementos extranjeros. Asimismo, establece mecanismos de colaboración para la jurisdicción, la obtención de pruebas y la ejecución de sentencias en los casos ambientales transfronterizos. La participación activa en la formulación de reglas de justicia ambiental global promueve la integración de experiencias nacionales como la restauración ecológica y la gobernanza colaborativa en el sistema mundial.

En resumen, la ruta de reforma y perfeccionamiento de la justicia ambiental sigue una lógica central de orientación a problemas, adaptación funcional y perfeccionamiento gradual, la cual se basa en la gobernanza local y responde, con precisión, a los problemas comunes

de la gobernanza internacional; sus características de reforma no radical, innovación de bajo costo y gestión colaborativa plural poseen un importante valor de referencia para países en diferentes etapas de desarrollo y con estructuras de gobernanza dispares. De esta forma, China ofrece el esquema propio para la actualización colaborativa del sistema global de justicia ambiental.

V. APLICABILIDAD DE LA JUSTICIA AMBIENTAL CHINA DESDE EL DERECHO COMPARADO

5.1. SELECCIÓN DE LA RUTA

La reforma gradual de la justicia ambiental —consistente en partir de una prueba piloto para, luego, transitar a la promoción gradual— posee claras ventajas prácticas y aplicabilidad bajo la perspectiva del Derecho comparado. Al examinar la práctica global de transformación de la justicia ambiental, se constata que muchos países han enfrentado obstáculos o resultados deficientes debido a la implementación ciega de cambios institucionales integrales que ignoran la base de la gobernanza local y la capacidad de recepción social. En contraste, la gradualidad con que China ha realizado las modificaciones, al priorizar la realización de pilotajes en regiones con problemas ambientales destacados y una demanda urgente de gobernanza, ha logrado minimizar los riesgos y costos de la transición.

La ventaja central de la experiencia radica en que las regiones pioneras han podido ajustar el diseño institucional, de manera flexible, según la realidad local, y verificar, en la práctica, la viabilidad y adaptabilidad del sistema para, luego, elevar las experiencias maduras a reglas nacionales. Esta ruta evita, eficazmente, la desconexión entre la oferta institucional y la demanda local, y logra la actualización iterativa del sistema bajo la premisa de garantizar la estabilidad de la gobernanza, lo cual constituye una elección racional para la reforma de la justicia ambiental.

5.2. CONSTRUCCIÓN ORGANIZATIVA

Desde una perspectiva de Derecho comparado, la especialización de la justicia ambiental es una tendencia común en el desarrollo global, pero existen diferencias significativas en la construcción organi-

zativa. Algunos países optan por establecer tribunales ambientales independientes. Si bien esto garantiza la profesionalidad e independencia del juicio, requiere una gran inversión de recursos judiciales y afronta dificultades de integración con el sistema judicial existente, lo que reduce su viabilidad para países con recursos limitados. China, en cambio, optó por establecer órganos de juicio especializados en medio ambiente dentro del sistema de tribunales existente, delimitando su ámbito jurisdiccional y funciones. Este modelo organizativo posee una fuerte universalidad y aplicabilidad (United Nations Development Programme, 2024, s. p.).

La práctica china demuestra que esa elección permite aprovechar, plenamente, los recursos judiciales existentes y reducir los costos operativos; al mismo tiempo, eleva la eficiencia y calidad del juicio mediante la concentración de casos ambientales civiles, administrativos y penales. En cuanto a la definición del ámbito de jurisdicción, mediante la combinación de interpretaciones judiciales y prácticas locales, se ha depurado el rango de admisión de casos, que abarca tanto los tradicionales de agravio por contaminación ambiental como los nuevos tipos, referidos a la destrucción ecológica y la indemnización por daños al medio ambiente ecológico. En cuanto al posicionamiento funcional, los tribunales no solo asumen la función de resolver disputas, sino que participan, también, en la gobernanza ambiental por medio de las sugerencias judiciales y la orientación de casos. Para la mayoría de los países y las regiones que enfrentan limitaciones de recursos judiciales y dificultades para sostener la construcción de tribunales ambientales independientes, esta ruta organizativa especializada e insertada permite elevar, con rapidez, la profesionalidad de la justicia ambiental sin romper el marco del sistema judicial existente; se logra, así, un equilibrio entre la eficiencia en el uso de recursos judiciales y la calidad del juicio.

5.3. DISEÑO INSTITUCIONAL

La adaptabilidad de los tres modelos globales de litigio de interés público ambiental, dirigidos por la sociedad, por individuos y por el Estado, depende de las formas de organización social, la situación de los recursos judiciales y las características de la estructura de gobernanza de cada país. El modelo chino, en el cual predomina la fiscalía, con una participación limitada de las organizaciones sociales ha resuelto,

eficazmente, el doble problema de la dificultad de inicio del proceso y la prevención del riesgo de abuso en la interposición de demandas, mediante un posicionamiento preciso de los roles de los sujetos y el establecimiento de mecanismos de acceso científico.

La lógica central del modelo sitúa a la fiscalía como el sujeto principal del litigio de interés público, apoyada en su potestad legal de investigación, sus recursos profesionales para el manejo de casos y el deber de protección al interés público. Al mismo tiempo, mediante la determinación de las condiciones de acceso para las organizaciones sociales, se logra su participación limitada, lo que permite aprovechar su función complementaria profesional y prevenir el abuso de derechos y la fragmentación de la gobernanza. Además, el establecimiento del procedimiento previo de sugerencia fiscal, que insta a los sujetos responsables a rectificar antes del litigio, ha elevado significativamente la eficiencia en la protección del interés público. Este modelo es aplicable, en especial, a países en desarrollo que afrontan la insuficiente de organizaciones sociales, recursos judiciales limitados y falta de sujetos para la protección del interés público, con lo cual les permite cubrir la protección de este a bajo costo. El diseño institucional equilibra la necesidad de resguardar el interés público con el ahorro de recursos judiciales.

5.4. MECANISMO DE RESPONSABILIDAD

Los mecanismos tradicionales de responsabilidad en la justicia ambiental —basados, principalmente, en la indemnización monetaria— dificultan el logro de una restauración sustantiva del medio ambiente ecológico, lo que constituye un problema universal en la gobernanza ambiental. China ha superado esas limitaciones construyendo un sistema de responsabilidad diversificado que toma, como núcleo, la restauración ecológica y explora formas de restauración localizadas, para transformar la persecución formal de responsabilidad en restauración sustantiva. Su experiencia ofrece una referencia importante para los mecanismos de responsabilidad ambiental a nivel global.

El diseño enfatiza la posición prioritaria de la restauración ecológica. Las formas de responsabilidad incluyen métodos de restauración diversificados como la reforestación (replantación y reverdecimiento), la repoblación de alevines (proliferación y liberación), el tratamiento en plazo determinado y la recuperación de tierras, complementados

con otros medios, entre ellos, la indemnización monetaria y la disculpa pública, los que forman un sistema en el que la restauración es el eje y la indemnización un suplemento. En la selección, se combinan plenamente las características del medio ambiente ecológico local; por ejemplo, promoviendo la repoblación de alevines para recomponer la biodiversidad acuática en cuencas fluviales, implementando la reconstrucción de vegetación y la conservación integral de agua y suelo en áreas mineras, y explorando la restauración *in situ* de suelos agrícolas contaminados en zonas rurales.

La rigidez del mecanismo consistente en la imposición de multas es remplazada por la recuperación de las funciones del ecosistema, con medidas de restauración específicas, al tiempo que se atienden las necesidades de transformación y desarrollo de las empresas, lo cual supone ventajas significativas (Que, Zhang y Cheng, 2025, pp. 369-394). Para los países en desarrollo, que enfrentan la doble presión entre progreso y protección, y problemas destacados de daños ecológicos, la responsabilidad centrada en la restauración ecológica evita el aumento de los costos sociales derivados de castigos excesivos, bajo la premisa de garantizar los efectos sustanciales de la protección ecológica.

5.5. GOBERNANZA COLABORATIVA

La complejidad de la gobernanza ambiental determina que un solo sujeto, difícilmente, pueda lograr resultados efectivos. La colaboración entre órganos administrativos y judiciales es una aspiración común en la gestión ambiental global, pero lograr su institucionalización y normalización es un desafío para la mayoría de los países. China, por medio de la cooperación entre departamentos administrativos de protección ambiental y órganos judiciales, y la regulación de los flujos de intercambio de información y remisión de casos, ha formado una fuerza conjunta de supervisión administrativa y remedio judicial. Su experiencia posee un amplio valor de referencia en el Derecho comparado.

El mecanismo nacional tiene en su núcleo la construcción institucional e incluye, específicamente, el establecimiento de una plataforma de intercambio de información para la conexión entre la aplicación administrativa de la ley ecológica y ambiental, y la justicia; en tiempo real, se comparten datos de aplicación de la ley, informes de monitoreo y pistas de casos. La clarificación de estándares, procedimientos y responsabi-

lidades para la remisión de los asuntos evita la sustitución de la pena por multas administrativas o viceversa. Resulta positivo, igualmente, el establecimiento de un sistema de conferencias conjuntas regularizadas para deliberar y resolver problemas destacados y la realización compartida de inspecciones de aplicación de la ley y publicación de casos que forman consensos de gobernanza.

El citado mecanismo de colaboración rompe las barreras entre administración y justicia, aprovecha, plenamente, las ventajas de información y técnicas de los órganos administrativos y la autoridad de juicio y la fuerza coercitiva de ejecución de los órganos judiciales, al tiempo que eleva la eficacia general de la gobernanza ambiental. Para países con dificultades de conexión entre administración y justicia o fragmentación de la gobernanza, esta ruta puede permitirles integrar fuerzas de gobernanza plurales, y lograr la unidad entre eficiencia y justicia.

VI. CONCLUSIONES

La trayectoria de desarrollo del sistema de justicia ambiental chino es una historia de innovación gradual, lograda mediante la interacción dinámica entre legislación y justicia, bajo la guía de las necesidades de la gobernanza estatal; al mismo tiempo, expresa una tradición de construcción de un sistema institucional con características propias, basado en el contexto local y la absorción selectiva de la experiencia mundial. Desde la marginación, en la etapa de predominio administrativo, pasando por la expansión funcional, en la de fortalecimiento legislativo, hasta la inserción en la gobernanza, en la fase de sistematización, la justicia ambiental del país asiático ha seguido la lógica intrínseca de transitar, guiada por la necesidad de la gobernanza estatal, al impulso legislativo, la respuesta judicial y el perfeccionamiento institucional, los que se han articulado, gradualmente, en un sistema completo que toma la función de gobernanza como orientación y se apoya en pilares organizativos especializados, la innovación de mecanismos diversificados, la construcción sistemática de reglas, la formación de equipos profesionales y el desarrollo teórico-científico.

La característica central de la justicia ambiental china reside en su innovación institucional no trasplantada. Por medio de mecanismos clave como la colaboración administrativo-judicial, el litigio de interés público dirigido por la fiscalía, la responsabilidad prioritaria de restauración ecológica, la gobernanza colaborativa transregional, el soporte técnico y la participación de expertos, y la combinación con

el sistema de indemnización por daños al medio ambiente ecológico, se han resuelto, eficazmente, los problemas locales que enfrentaba la gobernanza ambiental, se ha logrado compatibilizar la protección ambiental con el desarrollo económico, y unificar la protección del interés público con la prevención de riesgos institucionales.

Estas experiencias distintivas no solo proporcionan una sólida garantía judicial para la construcción de la civilización ecológica, sino que ofrecen, también, una referencia de significado universal en el desarrollo de la justicia ambiental global, en particular, hacia la construcción de sistemas de justicia ambiental en los países en vías de desarrollo. Esto se refleja en el análisis de aplicabilidad bajo la perspectiva del Derecho comparado, que logra la unidad entre las características chinas y el significado mundial.

Mirando hacia el futuro, la justicia ambiental en la nación asiática aún enfrenta múltiples desafíos: la respuesta a problemas ambientales emergentes, el equilibrio en la asignación de recursos regionales, la profundización de la colaboración institucional plural y la expansión de la cooperación internacional. Será necesario guiarse por el concepto de gobernanza colaborativa e impulsar la optimización continua del sistema de justicia ambiental, mediante rutas como el fortalecimiento de la oferta de reglas en campos emergentes, la promoción de la asignación equilibrada de recursos judiciales, la consolidación de la cooperación institucional diversificada, el fortalecimiento de los lazos internacionales y la participación en la gobernanza global. La justicia ambiental del provenir no solo será un componente central del sistema de gobernanza de la civilización ecológica nacional, sino que se convertirá, al unísono, en una fuerza importante en la gestión ambiental global, desde una sólida garantía judicial para la construcción de una comunidad de vida entre el ser humano y la naturaleza, que conjugue la innovación institucional y la exploración práctica (Ministerio de Ecología y Medio Ambiente, Tribunal Supremo Popular y Fiscalía Suprema Popular, 2020, s. p.).

La práctica del desarrollo de la justicia ambiental en el país estudiado demuestra que no existe un modelo de justicia universalmente aplicable en la materia. Cada país debe considerar su propia estructura de gobernanza, base social, etapa de desarrollo y características de los problemas ambientales que enfrenta, para lograr la adaptación local del sistema por la vía de una innovación gradual. Al mismo tiempo, en el contexto de la

integración de la gobernanza ambiental internacional, los sistemas de justicia de los distintos países deben fortalecer el intercambio y la cooperación, aprender de sus experiencias, mutuamente, y promover, de conjunto, un sistema de gestión colaborativa global.

VII. REFERENCIAS

- Bodansky, D. (2021). Comparative environmental justice: Models and adaptation. En Bodansky, D. y Brunnée, J. (Eds.), *The Oxford handbook of international environmental law* (2nd ed., 678–705). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780198849179.003.0028>
- Chu, J. (2020). Vindicating public environmental interest: Defining the role of environmental public interest litigation in China. *Ecology Law Quarterly*, 45(3), 485–532. <https://doi.org/10.15779/Z38MK65860>
- Chu, J. (2023). Protecting the habitats of endangered species through environmental public interest litigation in China: Lessons learned from peafowl versus the dam. *Journal of Environmental Law*, 35(3), 455–466. <https://doi.org/10.1093/jel/eqad022>
- Comité Permanente del Congreso Nacional Popular. (1979). Ley de protección del medio ambiente de la República Popular China (Provisional). Congreso Nacional Popular. https://www.npc.gov.cn/npc/c30834/197909/01/content_1496276.htm
- Comité Permanente del Congreso Nacional Popular. (1989). Ley de procedimiento administrativo de la República Popular China. Congreso Nacional Popular. https://www.npc.gov.cn/npc/c30834/198904/04/content_1497527.htm
- Comité Permanente del Congreso Nacional Popular. (2008). Ley de Prevención y Control de la Contaminación Hídrica de la República Popular China (Revisada 2008). https://www.npc.gov.cn/npc/c30834/200802/28/content_1542327.htm
- Comité Permanente del Congreso Nacional Popular. (2009). Ley de responsabilidad por daños civiles de la República Popular China. https://www.npc.gov.cn/npc/c30834/200912/26/content_1587227.htm

- Comité Permanente del Congreso Nacional Popular. (2012). Ley de procedimiento civil de la República Popular China (Revisada 2012). https://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201208/31/content_1730937.htm
- Comité Permanente del Congreso Nacional Popular. (2014). Ley de protección del medio ambiente de la República Popular China (Revisada 2014). https://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201404/24/content_1867367.htm
- Congreso Nacional Popular. (2020). Código civil de la República Popular China. https://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/01/content_2123071.htm
- Du, W. y He, J. (2025). China. En *World Intellectual Property Organization* (Ed.). An international guide to patent case management for judges, 107-187. <https://doi.org/10.34667/tind.47926>
- Farber, D. A. y Hemingway, J. (2020). Environmental citizens suits: From litigation to governance. *Journal of Environmental Law*, 32(2), 289-315. <https://doi.org/10.1093/jel/eqaa005>
- Fiscalía Suprema Popular. (Septiembre, 2022). Cuadragésimo primer grupo de casos orientativos (Caso orientativo de la Fiscalía n.º 141). S. e.
- Fiscalía Suprema Popular. (Agosto 15, 2025). Casos típicos sobre la articulación entre la indemnización por daños al medio ambiente ecológico y el litigio de interés público fiscal. S. e.
- Fiscalía Suprema Popular y Ministerio de Ecología y Medio Ambiente. (Agosto 15, 2025). Casos típicos sobre la articulación entre la indemnización por daños al medio ambiente ecológico y el litigio de interés público fiscal. S. e.
- Hey, J. (2019). Environmental group litigation in Germany: Strengths, weaknesses, and lessons for global practice. *German Law Journal*, 20(4), 567-592. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.42>
- International Union for Conservation of Nature. (2023). *Ecological restoration in judicial practice: Global standards and local adaptations*. IUCN Environmental Law Centre. https://www.iucn.org/sites/default/files/2023-11/ecological_restoration

[in_judicial_practice_global_standards_and_local_adaptations_en.pdf](#)

Kim, R. y Park, S. (2021). Cross-basin environmental judicial collaboration: China's Yangtze River model and comparisons with the Rhine. *Journal of Environmental Law*, 33(4), 789-812. <https://doi.org/10.1093/jel/eqab021>

Lubman, S. B. (2014). China: The quest for procedural justice. En Sabahi, B., Birch, N. J., Laird, I. A. y Rivas, J. A. (Eds.). *Revolution in the international rule of law: Essays in honor of Don Wallace Jr.*, 85-97. Juris Publishing.

Ministerio de Ecología y Medio Ambiente, Tribunal Supremo Popular y Fiscalía Suprema Popular. (2020). Notificación sobre la creación de una plataforma nacional de compartir información para la conexión entre la aplicación de la ley administrativa en materia de ecología y medio ambiente y la práctica judicial. https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/202009/t20200927_794885.shtml

Oficina General del Comité Central del Partido Comunista de China y Oficina General del Consejo de Estado. (2017). Plan de reforma del Sistema de indemnización por daños al medio ambiente ecológico. https://english.gov.cn/policies/2017/12/17/content_281475806598164.htm

Qi, F. y Yu, B. (2025). A responsive governance path to health equity: The role of state-led public interest litigation in China. *Frontiers in Public Health*, 13, 1-12. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2025.1701396>

Qin, T. y Yang, L. (2024). The development of environmental law in China: From the holistic perspective. *UCLA Pacific Basin Law Journal*, 41(2), 9-21. <https://doi.org/10.5070/P8.61626>

Que, Z., Zhang, Y. y Cheng, X. (2025). Judicial innovation in enhancing forest carbon sinks: Evidence from China. *Forests*, 16(2), 369-394. <https://doi.org/10.3390/f16020369>

Stern, R. E. (2014). The political logic of China's new environmental courts. *The China Journal*, 72, 53-74. <https://doi.org/10.1086/677051>

- Sun, J. y Zhang, Y. (Julio 24, 2025). Restorative environmental governance in China: Long-term compliance for conditional non-prosecution in campaign-style criminalization enforcement. *Journal of Chinese Governance*, 1-29. <https://doi.org/10.1080/23812346.2025.2535685>
- Tribunal Popular del Distrito de Gangcheng, de la Ciudad de Jinan. (Diciembre 15, 2020). Caso de disputa por responsabilidad de contaminación del suelo de una empresa química en el distrito de Gangcheng, Jinan [Sentencia judicial]. S. e.
- Tribunal Popular Intermedio N.º 1 de Chongqing. (2018). Caso de disputa de compensación administrativa: Chongqing Yiqiao Real Estate Co. Ltd. contra el Gobierno Popular del Distrito de Nan'an de la Ciudad de Chongqing. Boletín del Tribunal Supremo Popular, 2021(11).
- Tribunal Supremo Popular. (2013). Interpretación del Tribunal Supremo Popular sobre la Aplicación de la Ley de Procedimiento Civil de la República Popular China. https://english.court.gov.cn/legal_system/2013/11/28/content_16839244.htm
- Tribunal Supremo Popular. (2014). Notificación sobre la creación del Tribunal de Recursos Ambientales. https://english.court.gov.cn/legal_system/2014/06/23/content_16142397.htm
- Tribunal Supremo Popular. (Octubre 21, 2023). Informe sobre el estado del trabajo de los tribunales populares en materia de juicios de recursos ambientales y ambientales [Presentado ante la sexta reunión del Comité Permanente de la 14.^a Asamblea Popular Nacional]. S. e.
- Tribunal Supremo Popular y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2021). Casos típicos del Congreso Mundial de Justicia Ambiental. S. e.
- United Nations Development Programme. (2024). South-South cooperation on environmental justice: China-Latin America experiences. UNDP Regional Office for Latin America and the Caribbean. <https://www.undp.org/lac/publications/south-south-cooperation-environmental-justice-china-latin-america-experiences>

- United Nations Environment Programme. (2023). *Collaborative governance in environmental justice: Lessons from China and global practice*. UNEP Regional Office for Asia and the Pacific. <https://www.unep.org/regional-offices/asia-pacific/publications/collaborative-governance-environmental-justice-lessons-china-and-global>
- United Nations Environment Programme y World Health Organization. (2022). *Expert participation in environmental litigation: Technical guidelines for judicial systems*. UNEP-WHO Joint Programme on Environmental Health. <https://www.unep.org/resources/expert-participation-environmental-litigation-technical-guidelines-judicial-systems>
- Wang, H. (2021). Assessing China's environmental NGO public interest litigation against the U.S. citizen suit model (Publication No. 24) [Tesis doctoral, Pace University, Elisabeth Haub School of Law]. <http://digitalcommons.pace.edu/lawdissertations/24/>
- Wang, Y. y Xia, Y. (2023). Judicializing environmental politics? China's procurator-led public interest litigation against the government. *The China Quarterly*, 253, 90-106. <https://doi.org/10.1017/S0305741022001709>
- Xie, L. y Xu, L. (2021). Environmental public interest litigation in China: A critical examination. *Transnational Environmental Law*, 10(3), 441-465. <https://doi.org/10.1017/S2047102520000448>
- Yu, K. (Noviembre, 2008). China's governance reform from 1978 to 2008. *Duisburg Working Papers on East Asian Studies*, (76), 1-26. Universität Duisburg-Essen, Institut für Ostasienwissenschaften. https://www.uni-due.de/imperia/md/content/in-east/about/publications_green_series/paper76.pdf
- Zhang, J., Tang, S., Cui, Y. y Ji, A. (2024). Reforming land public interest litigation in China: Addressing legal and practical barriers. *Land*, 13(12), 2019-2036. <https://doi.org/10.3390/land13122019>

Zou, L. y Jiang, W. (2025). Improving the rules on punitive damages for environmental tort in China: Toward ecological sustainability. *Sustainability*, 17(22), 10298. <https://doi.org/10.3390/su172210298>