

Análisis histórico de la reforma constitucional de 1999 sobre el derecho a un (medio)ambiente adecuado

Historical Analysis of the Constitutional Reform of 1999 on the Right to an Adequate Environment

César NAVA ESCUDERO*

RESUMEN: Este trabajo analiza la reforma constitucional del 28 de junio de 1999 sobre el derecho que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. En la primera parte se describen los antecedentes legales y se hace un recuento del proceso legislativo en el Congreso de la Unión. En la segunda, se analiza la exposición de motivos y las discusiones parlamentarias del proyecto de decreto del 15 de diciembre de 1998 por el que se adiciona el párrafo quinto al artículo 4o., así como el dictamen y las discusiones parlamentarias de la minuta del 22 del mismo mes y año. En la tercera, se comentan las implicaciones jurídicas de la reforma de 1999 y las enmiendas constitucionales posteriores en materia procesal y de derechos humanos. Se concluye señalando que estas reformas y las modificaciones representan un avance en la regulación constitucional del derecho al ambiente.

Palabras clave: derecho al medio ambiente adecuado; reforma constitucional del 28 de junio de 1999; iniciativas de reforma; Cámara de Diputados; Cámara de Senadores.

ABSTRACT: *This paper analyzes the constitutional reform of June 28, 1999 on the right of every person to an adequate environment for their development and well-being. It is divided into three parts. First, it describes the historical development of this right by reviewing the legal background and the legislative process discussions carried out in the Legislative Congress. Second, it analyzes the discussions of the final proposal for constitutional reform of article 4, fifth paragraph (as it happened during December 15 and 22, 1998) regarding the right to an adequate environment. Third, it examines the outcome of this reform and later amendments of other related-constitutional articles in relation to procedural and human rights matters. It concludes by stating that these changes have advanced the constitutional regulation of the right to environment.*

Keywords: *Right to an Adequate Environment; Constitutional Reform of June 28, 1999; Reform Initiatives; Chamber of Deputies; Senate.*

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Catedrático de Derecho ambiental en la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. cenavae@unam.mx.

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Antecedentes legales y legislativos*. III. *La reforma constitucional del 28 de junio de 1999*. IV. *El aftermath de la reforma*. V. *Comentarios finales: la reforma de 2012*. VI. *Bibliografía*.

I. PREÁMBULO

A través de una serie de eventos y publicaciones realizadas a lo largo de 2017, distintas instituciones (públicas y privadas), organismos de diversa índole y la sociedad en general conmemoraron el centenario de la promulgación y publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la Constitución) de 1917. Discutieron ampliamente sobre la evolución y la vigencia de diversos preceptos constitucionales que reflejan cien años de vida de nuestra carta magna, con más de 700 modificaciones a varios artículos y 230 decretos de reforma constitucional realizados del 8 de julio de 1921 al 5 de febrero de 2017. Bajo este contexto —conmemorativo a la vez que histórico— he considerado propicio realizar un breve ensayo jurídico sobre el derecho humano por excelencia en materia ambiental: el derecho al ambiente.

Este trabajo tiene como objeto analizar la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de junio de 1999 sobre el derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. El artículo se encuentra dividido en tres partes. En la primera de ellas se lleva a cabo una breve descripción de los antecedentes legales de este derecho y se realiza un recuento del proceso legislativo de las diversas iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión relativas a su constitucionalización. En esta parte se examinan las exposiciones de motivos (propuestas y objeto de reforma) elaboradas en ambas cámaras en relación con la redacción, adjetivos, propósitos y alcances jurídicos respectivos. En la segunda parte se analiza la exposición de motivos (antecedentes, consideraciones y propuesta de reforma) y las discusiones parlamentarias del proyecto de decreto del 15 de diciembre de 1998 presentado en la Cámara de Diputados por el que se adiciona el párrafo quinto al artículo 4o. constitucional, así como el dictamen (antecedentes, consideraciones y propuesta de reforma) y las discusiones parlamentarias de la minuta de dicho proyecto del 22 del mismo mes y año en la Cámara de Senadores. En la tercera parte se vierten una serie de comentarios sobre las implica-

ciones jurídicas de la reforma definitiva del 28 de junio de 1999 y sobre las enmiendas constitucionales posteriores vinculadas a ella en materia procesal y de derechos humanos. Concluye este ensayo señalando que estas reformas, las modificaciones y las adiciones realizadas al texto originario en 2012, representan, no obstante algunas imprecisiones, un avance considerable en la regulación a nivel constitucional del derecho al ambiente.

II. ANTECEDENTES LEGALES Y LEGISLATIVOS

1. *Antecedentes legales*

No fue en nuestra carta magna sino en una ley del Congreso de la Unión donde se estableció por primera vez el derecho que tiene toda persona al ambiente. Correspondió a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante, LGEEPA)¹ insertar este derecho en su texto, específicamente en el artículo 15 fracción XI como uno de los muchos principios de la entonces llamada *política ecológica* a cargo del Ejecutivo federal:

ARTÍCULO 15. Para la formulación y conducción de la política ecológica y la expedición de normas técnicas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo federal observará los siguientes principios:

...

XI. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades, en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para preservar ese derecho...

Esta disposición, sin antecedente alguno en las dos leyes que precedieron a la LGEEPA, *i. e.* la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y la Ley Federal de Protección al Ambiente,² tuvo ciertas implicaciones jurídicas. Primero, al nacer como principio no quedó claro que se tratara propiamente de un derecho, esto es, el precepto en

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1988.

² Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de marzo de 1971 y el 11 de enero de 1982, respectivamente.

cuestión no consagró un derecho subjetivo sino un deber para las autoridades.³ La doctrina consideró que con tal enunciado lo que se incorporaba era el principio del derecho al ambiente “pero no como un derecho subjetivo público sino como un principio de política ambiental”.⁴ Se trataba de una regla jurídica bajo la categoría de un principio prescriptivo o normativo.⁵

Segundo, hizo explícita la situación de que este derecho es, entre otras cosas, un derecho con titularidad de disfrute *vis à vis* con uno de titularidad plena, representativa o de gestión.⁶ Esto es evidente si lo pensamos en términos de que el derecho al ambiente implica el reconocimiento, por ejemplo, de un nivel mínimo de goce o disfrute de recursos naturales comunes, como el aire o el agua.⁷

Tercero, el hecho de que se adjetivara al ambiente de *sano*, supuso que tal disposición se interpretara como un derecho que estaba vinculado a la protección de la salud humana. El razonamiento fue el siguiente:

...el derecho a la protección de la salud comprende de manera parcial, por así decirlo, el derecho a un medio ambiente sano, en los términos de la LGEEPA, porque incluye la idea de la protección de la salud humana ante los efectos adversos del ambiente. Desde esa perspectiva, el derecho de protección a la salud lleva implícito el derecho a un ambiente sano.⁸

Es explicable, entre otras razones, que el derecho al ambiente consagrado en la LGEEPA quedara adjetivado así por la enorme influencia de ciertas reformas constitucionales previas en materia de salubridad general⁹ y

³ Vale la pena revisar lo que en sentido similar se ha comentado en relación con preceptos que consagran principios y preceptos de derecho, en Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, José María Bosch, 1995, pp. 479 y ss.

⁴ Véase González Márquez, José Juan, *La responsabilidad por el daño ambiental en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002, p. 72.

⁵ Los comentarios en este sentido aparecieron en Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 1994, pp. 158-161. Para la segunda edición, en el año 2000, el autor reprodujo dichos comentarios en los mismos términos.

⁶ Según se ha clasificado en la doctrina, por ejemplo en Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, cit., p. 500.

⁷ Véase Prieur, Michel, *Droit de l'environnement*, 4a. ed., París, Dalloz, 2001, p. 62.

⁸ Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, cit., p. 95.

⁹ Se adicionó la base cuarta, fracción XVI del artículo 73 relativa a la prevención y

de protección de la salud.¹⁰ De hecho, la Ley General de Salud¹¹ estableció disposiciones relacionadas con la prevención y combate a la contaminación ambiental y con la prevención y control de “los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre [*sic*]”,¹² ambas en el amplio marco de la salubridad general.

Intacta durante algunos años, la LGEEPA sufrió profundas reformas en 1996,¹³ y con ello la terminología y el contenido del derecho al ambiente se modificaron. Si bien el fundamento legal permaneció en el mismo artículo, cambió de fracción y se le ubicó ahora en el capítulo III denominado *política ambiental*. Subsistió como un principio de la política en la materia a cargo del Ejecutivo federal, pero se le agregaron y suprimieron ciertas palabras, lo que resultó en un precepto más amplio que el anterior.¹⁴ La reforma respectiva quedó así:

ARTÍCULO 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo federal observará los siguientes principios:

...

XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades, en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho...

Destacan cuatro cuestiones de esta reforma. Primera: se dejó en el texto legal la palabra *disfrutar*, lo que suponía cierta tendencia legislativa para

combate a la contaminación ambiental en el marco de la salubridad general. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de julio de 1971.

¹⁰ Se elevó a rango constitucional el derecho a la protección de la salud. Esta modificación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.

¹¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de febrero de 1984.

¹² Estas disposiciones continúan en el texto vigente. Para mayor precisión, véase los artículos 3o., fracción XIII, y 17 bis, párrafo segundo, fracción II, de la Ley General de Salud.

¹³ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de 1996.

¹⁴ Compartimos la idea de que con esta modificación el enunciado de referencia se *amplió*, según lo refiere Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 102.

su uso, situación que no prevaleció al constitucionalizarse este derecho. Segundo, se introdujo un nuevo adjetivo: el de *adecuado* en vez del de *sano*, lo que derivó en que el derecho ya no se refiriera *sólo* a la protección de la salud humana. Tercero, se precisaron los propósitos del goce o disfrute: el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas. Por último, se determinó que las autoridades tomarían medidas ya no para *preservarlo* sino ahora para *garantizarlo*. Ahondaremos en el significado de estas cuestiones más adelante.

No deja de sorprendernos que las adiciones a la LGEEPA en aquel año hubieran incluido paralelamente otro enunciado jurídico sobre el derecho al ambiente pero con una redacción distinta y con algunos elementos diferentes a los consagrados en el artículo 15, fracción XII. En efecto, la reforma de 1996 estableció en el artículo 1o., fracción I, lo siguiente:

ARTÍCULO 1o. La presente Ley es reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar...

De manera que los textos de estos artículos llegaron a contrastar y a la vez a coincidir. Por un lado, el artículo 1o. señaló que no se trataba de que toda persona tuviera el *derecho a disfrutar de un ambiente adecuado*, sino el derecho *a vivir en un medio ambiente adecuado*. De *disfrutar de* algo, se transitó a *vivir en* algo. Ambas expresiones fueron válidas jurídicamente y tuvieron una proyección clara hacia las personas, pero no se comprende cuál habrá sido el criterio del legislador para utilizar dos acepciones diferentes en un mismo cuerpo legal.¹⁵ En igual sentido, no se entiende la razón por la que la fracción primera del artículo 1o. prescindiera del término *ambiente* y, en cambio, insertara la expresión redundante de *medio am-*

¹⁵ Sobre el uso y alcance de estos vocablos acúdase a Corzo Sosa, Edgar, “Derecho al medio ambiente adecuado, reconocimiento jurídico y acceso a la justicia (protección). Un esbozo”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises y Hori Fojaco, Jorge M. (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 156 y ss.

biente (abordaremos este punto en el apartado relativo al *aftermath* de la reforma). Por otro lado, coincidieron ambos textos en que el adjetivo de ambiente fuera el de *adecuado*, y no el de *sano*. Asimismo, concordaron en que los propósitos del derecho a disfrutar de, o a vivir en, un (medio) ambiente adecuado, fueran el desarrollo, la salud y el bienestar de todas las personas.

2. Antecedentes legislativos (primeras iniciativas de reforma)

Comencemos por señalar que la idea de reconocer expresamente el derecho al ambiente en nuestra carta magna fue planteada por primera vez desde la doctrina, lo que ocurrió durante la década de los ochenta del siglo pasado. Es muy probable que haya sido Lucio Cabrera Acevedo el primero en formular seriamente tal planteamiento. Se refirió a él como “un derecho humano correlativo a una obligación del Estado y de los particulares”, y consideró que debía constitucionalizarse como un derecho de todas las personas “a gozar de un ambiente sano y equilibrado”.¹⁶ La propuesta de elevar a rango constitucional este derecho fue reafirmada tiempo después por Raúl Brañes, quien comentó sobre “la innegable importancia política que para la protección del ambiente” tendría su configuración en el marco de una reforma constitucional que incorporara, además, todos los aspectos de la protección ambiental en la Constitución.¹⁷ Pero esta propuesta tardaría para consolidarse en una iniciativa de reforma a nivel constitucional. En efecto, tuvieron que transcurrir algunos años después de este planteamiento para que apareciera el primer antecedente legislativo.

Todo parece indicar que el registro más antiguo en este sentido es el de una iniciativa de reforma a diversos artículos constitucionales presentada el 29 de abril de 1996 por un grupo de legisladores del Partido de la Revolución Democrática (en adelante, PRD) ante el pleno de la Cámara de Senadores en la LVI Legislatura.¹⁸ Tocó en aquella ocasión al senador Heberto Castillo liderar esta primer propuesta y dar lectura a la exposición

¹⁶ Los entrecomillados se encuentran en Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección al ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 91.

¹⁷ Brañes, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1987, p. 96.

¹⁸ Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, LVI Legislatura, año II, segundo periodo ordinario, sesión 18, 29 de abril de 1996, consultable en: www.senado.gob.mx.

de motivos y objeto de la reforma. El decreto respectivo, que precedió a las reformas de 1996 a la LGEEPA, planteó adicionar un párrafo séptimo al artículo 4o. en los siguientes términos:

ARTÍCULO SEGUNDO. Se ADICIONA un párrafo séptimo al artículo 4o. Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 4o...

...

Párrafo séptimo. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente que responda a los mínimos de bienestar y calidad de vida. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para preservar ese derecho.

El texto así formulado se distanció un poco de lo que originalmente se había contemplado en la LGEEPA según lo establecido en el artículo 15, fracción XI. Si bien incluyó la idea de que este derecho es de disfrute, se utilizó la tautológica expresión de *medio ambiente* en vez de referirse, como ya lo hacía la Ley en aquel entonces, sólo al vocablo *ambiente*. Además, se suprimió el calificativo de sano sin sustitución alguna, y se incluyeron los propósitos del derecho que no contenía el texto legal: el *bienestar* y la *calidad de vida*. Lo demás quedó igual.

Conviene precisar que la exposición de motivos se caracterizó por tener muchos claroscuros. Por ejemplo, no hizo mención al antecedente legal en la LGEEPA, pero logró introducir (aunque sin detalle) alguno de los debates jurídicos respecto a la titularidad del derecho, la importancia de distinguir lo que son los intereses difusos y las limitaciones existentes sobre el acceso a la tutela misma del derecho.¹⁹ Tampoco acudió a los avances sobre la materia en otros países (como ya había ocurrido en las Constituciones de Perú en 1979, Chile en 1980, Ecuador en 1983, Nicaragua en 1987, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, y Argentina y Costa Rica en 1994),²⁰ pero sí se refirió en cambio a las experiencias constitucio-

¹⁹ Lo relativo tanto a la titularidad y la legitimación procesal como a las garantías procesales para su cumplimiento efectivo, son parte de la discusión sobre el reconocimiento del derecho al ambiente. Véase Nava Escudero, César, “Derecho al medio ambiente”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I, pp. 399-401.

²⁰ Véase Brañes, Raúl, *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2001, p. 55.

nales estatales de Yucatán y Coahuila como ejemplos de congresos locales que ya habían legislado en lo conducente. No profundizó en el tema de los sujetos activo y pasivo de este derecho, pero al menos los describió como individuos que no están claramente definidos.²¹ Por último, no se desprende razonamiento alguno que explique por qué la adición correspondería a un párrafo séptimo y no a un párrafo primero o a un párrafo intercalado entre los ya existentes.²²

Apenas transcurridos cinco meses, se presentó el 17 de octubre de 1996, también ante la Cámara de Senadores, en la LVI Legislatura, otra iniciativa de decreto para reformar y adicionar el artículo 4o. de la Constitución. Ahora fue el senador Pedro Macías de Lara del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (en adelante, PAN), el conducto para que en nombre de otros senadores de su partido diera lectura a la exposición de motivos de la iniciativa. Se propuso reformar, a diferencia de la propuesta del PRD, sólo el artículo 4o. constitucional.²³

Es un documento con deficiencias bastante visibles. En efecto, la exposición de motivos contiene enunciados contradictorios y es imprecisa en los términos que usa, situación que poco o nada abonó para la correcta comprensión de una reforma constitucional en la materia. Por ejemplo, señala que no existe una regulación internacional respecto a los derechos como el de referencia, para luego apuntar que México ha participado y adoptado propuestas derivadas de diversos instrumentos internacionales a favor de los derechos humanos relacionados con la ecología y el medio ambiente. También llama la atención que se haya hecho alusión a “derechos fundamentales” y a “derechos humanos” de manera indistinta, lo que genera cierta confusión conceptual. Si bien en la práctica constitucional y jurisprudencial ha prevalecido el uso de la última expresión, ambas tienen contenidos diferentes.²⁴ Además, no se entiende en términos ideológicos

²¹ Ha sido complejo definir la relación entre sujeto activo y pasivo o, como a veces se le denomina, entre acreedor y deudor. Más detalles en los siguientes apartados.

²² Esta iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Ecología y Medio Ambiente, y de Estudios Legislativos Cuarta Sección.

²³ Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, LVI Legislatura, año III, primer periodo ordinario, sesión 12, 17 de octubre de 1996, consultable en: www.senado.gob.mx.

²⁴ Véase las explicaciones esbozadas en este sentido en Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Porrúa-UNAM, 2005, pp. 6 y ss. También recomendamos para esto mismo a Ferrer MacGregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma*

la razón por la que este documento panista, al plantear la posición que guardan los humanos con su entorno, afirma que nosotros no somos propietarios de la naturaleza sino parte de ella, discurso que en el amplio espectro político-ideológico del pensamiento ambientalista ¡es propio de los marxistas!²⁵ De cualquier modo, la propuesta quedó plasmada de la siguiente manera:

ARTÍCULO ÚNICO. Se ADICIONAN los párrafos quinto y sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose el orden progresivo de los anteriores párrafos quinto y sexto, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 4o...

...

Toda persona que se encuentre dentro del territorio nacional, tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente sano.

El gobierno tendrá la obligación de establecer las medidas y mecanismos necesarios para tutelar y mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos, con el fin de garantizar el pleno desarrollo físico, biológico, psicológico y cultural del núcleo social. Así como determinar las normas para la protección, preservación, y restauración del medio ambiente.

Utilizó la iniciativa del PAN, como lo hizo la del PRD, la expresión *medio ambiente*, en lugar de ambiente, y dejó al igual que su antecesora la idea del *disfrute* del derecho. Si bien reconoció la cuestión única sobre la protección de la salud humana al proponer el vocablo sano como adjetivo de ambiente, dejó abierta la posibilidad —aunque apenas visible— de la protección ambiental *per se* con el contenido de la redacción del segundo párrafo en su última oración. La inclusión de *gobierno* en vez de *autoridades* para tomar las medidas respectivas y garantizar el ejercicio del derecho como se estaba planteando, fue equívoca puesto que con ello dejó fuera a otros poderes públicos, contemplando sólo la participación del Eje-

constitucional y la nueva ley de amparo, 3a. ed., México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-UNAM, 2013, pp. 3-7.

²⁵ Esto puede corroborarse en Foladori, Guillermo, “Una tipología del pensamiento ambientalista”, en Foladori, Guillermo y Pierri, Naína (coords.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, México, Cámara de Diputados-Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 110 y ss. En este ensayo podrán encontrarse citas sobre el pensamiento de Marx y Engels en lo conducente.

cutivo federal o, en su caso, la de los ejecutivos estatales.²⁶ Agregó que los propósitos del derecho serían el pleno desarrollo físico, biológico, psicológico y cultural del núcleo social, expresión desagregada que nunca tuvo cabida en la constitucionalización del derecho. No hay razón alguna que explique por qué la adición correspondería a los párrafos quinto y sexto recorriéndose el orden progresivo de los párrafos quinto y sexto anteriores.²⁷ Un año después, el 16 de octubre de 1997, el Partido Verde Ecologista de México (en adelante, PVEM) presentó ante la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, una iniciativa de reformas a los artículos 4o. y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución para, respectivamente, incorporarle el derecho al ambiente y “corregir” el texto relativo a la distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios.²⁸ No fue una iniciativa que hubiera estado bien fundamentada o que hubiera sido lo suficientemente precisa, pero logró hilvanar algunos temas que ya se venían discutiendo por la doctrina.

Si bien la exposición de motivos describió algunos problemas ambientales en México y en el mundo, no hizo mención a compromisos que nuestro país había adquirido previamente en instrumentos internacionales. Omitió invocar, por ejemplo, el Protocolo de San Salvador²⁹ y las decla-

²⁶ Por autoridad (pública) puede entenderse tanto “el poder público en sí mismo o fuerza pública” como “el funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza”. Estas acepciones “se aplican a los tres poderes del Estado: legislativo, administrativo y judicial, que son poder público; a las autoridades estatales: legislativas, administrativas y judiciales”. Nava Negrete, Alfonso, “Autoridad pública”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 287.

²⁷ La iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación Primera Sección, y de Estudios Legislativos Primera Sección.

²⁸ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, núm. 19, Crónica Parlamentaria, primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio, 16 de octubre de 1997, consultable en: www.diputados.gob.mx.

²⁹ Nos referimos al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988. Nuestro país suscribió este tratado el 17 de noviembre de 1988, lo ratificó el 8 de marzo de 1996, y depositó el instrumento de ratificación el 16 de abril de 1996. Aunque este instrumento vinculante entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, esto es, después de que el PVEM presentara su iniciativa de reformas, México ya había ratificado y depositado el instrumento en cuestión. Este documento establece en su artículo 11 denominado “Derecho a un Medio Ambiente Sano”, lo siguiente: “1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

raciones de Estocolmo y de Río,³⁰ todas relacionadas con el derecho al ambiente. Además, y de forma inexplicable, se refirió en tres ocasiones a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972, pero ignoró aludir a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. La lectura del documento estuvo a cargo del diputado del PVEM Jorge Emilio González Martínez.

Adicionalmente, la exposición de motivos fue poco inteligible porque se refirió indistintamente a diversos enunciados jurídicos sobre el derecho al ambiente con calificativos y vocablos diversos. Esto dio como resultado diferentes textos, incluso contradictorios. A lo largo del documento se utilizaron expresiones como “el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado” (cuyos adjetivos estaban en concordancia según lo sugerido por Lucio Cabrera Acevedo) *vis à vis* la del “derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (adjetivos no sugeridos por este mismo autor).³¹ También aludió a la expresión “el reconocimiento constitucional como garantía individual y social del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado adecuado [*sic*] para el desarrollo, salud y bienestar de la población”, remarcando adjetivos adicionales y especificando los propósitos del derecho. Textos heterogéneos, con adjetivación diversa, que recogían lo mismo un derecho al ambiente cercano *sólo* a la salud humana que uno orientado *no sólo* hacia ella. ¿Cuál de todos ellos era el bueno?

Es positivo que la iniciativa³² no utilizara la expresión medio ambiente sino sólo la de ambiente, y que aún sin referirse a la LGEEPA hiciera hincapié en la importancia de establecer un fundamento constitucional claro para la legislación secundaria. Sin embargo, y como ha observado acertadamente la doctrina, esta iniciativa dejó pasar la gran oportunidad de

³⁰ La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, establece en su Principio 1: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...”. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 señala en su Principio 1: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

³¹ La distinción en Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de..., cit.*, p. 91.

³² La iniciativa fue turnada a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Ecología y Medio Ambiente.

abordar “la cuestión de la legitimación colectiva para actuar en defensa del ambiente cuando se le ocasionasen daños”.³³

Meses después, el 23 de abril de 1998, la diputada del PRD, Laura Itzel Castillo Juárez, presentó ante la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura otra iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución, incluyendo desde luego lo relativo al derecho al ambiente.³⁴ La propuesta retomó muchos de los párrafos (de hecho, los transcribió literalmente) de la exposición de motivos y objeto de la reforma de la iniciativa presentada por el propio PRD en Cámara de Senadores el 29 de abril de 1996, nos referimos a la iniciativa del senador Heberto Castillo, padre de la diputada Laura Itzel Castillo.

En esa ocasión, se mencionó que en la elaboración del documento participaron no sólo académicos del Instituto de Ecología sino también diversos actores sociales, como la Unión de Grupos Ambientalistas, el Pacto de Grupos Ecologistas, Greenpeace y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental. La iniciativa propuso para el tema del derecho al ambiente incorporar un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional. Aquí la parte textual correspondiente:

Artículo segundo. Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional, pasando el párrafo quinto y sexto vigente, a ser el sexto y séptimo reformados, quedando como sigue:

Artículo 4o...

Párrafo primero al párrafo cuarto...

Párrafo quinto. Asimismo toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y adecuado que garantice su salud y bienestar. En términos de ésta y otras leyes, las autoridades establecerán medidas necesarias para garantizar este derecho.

Como fácilmente se advierte, la propuesta dio parcial seguimiento a los textos de la LGEEPA arriba transcritos, y adoptó algunos vocablos,

³³ Véase Soto Flores, Armando, “Bases constitucionales del derecho ambiental mexicano y derecho comparado”, en Carmona Lara, María del Carmen y Hernández Meza, Lourdes (coords.), *Temas selectos de derecho ambiental*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 335.

³⁴ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, núm. 15, Crónica Parlamentaria, segundo periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio, 23 de abril de 1998, consultable en: www.diputados.gob.mx.

adjetivos y propósitos que ya se habían incluido en iniciativas anteriores en ambas cámaras. Destaca el haber incorporado en la redacción del texto el derecho de toda persona a *disfrutar de un medio ambiente*, y el de agregar los adjetivos *sano* y *adecuado*, lo que resultaba acertadamente en una proyección mucho más extensa de protección a la salud humana y a otros elementos del concepto de ambiente.

Asimismo, incluyó la noción de *autoridades* y la idea de *garantizar* el derecho. Si bien suprimió el vocablo *desarrollo*, confirmó los de *salud* y *bienestar*, sin señalar razón para ello. Adicionalmente, llamó la atención que la iniciativa mencionara cuestiones procesales para hacer efectivo el cumplimiento del derecho al ambiente, ya que propuso adicionar el artículo 104 constitucional para que los tribunales federales conocieran de las controversias por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales en la materia o de los tratados internacionales.

Consideramos que esta propuesta ha sido novedosa respecto de la implementación de mecanismos procesales para hacer efectivo el acceso a la justicia ambiental tanto en el ámbito local como [en] el federal, pues incluso hace referencia específica a los tratados internacionales que se refieran a la materia, de ahí su importancia a pesar de no haber sido aprobada. Además, a la fecha todavía no hay consenso sobre el mecanismo adecuado para el ejercicio de este derecho, sobre la autoridad judicial, que podría tener competencia para conocer de las violaciones al mismo y mucho menos sobre el sistema de responsabilidad aplicable al daño ambiental, aunque la propuesta de la responsabilidad civil... tiene una fuerte aceptación.³⁵

De cualquier modo, no se explicó por qué se adicionaba como párrafo quinto y no como párrafo séptimo, según lo establecía la iniciativa de abril de 1996.³⁶

Transcurridos seis meses, se presentó el 29 de octubre de 1998 ante la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, una iniciativa por diversos partidos políticos para modificar varios artículos constitucionales particularmente relacionados con la procuración de justicia ambiental.³⁷ Fue esta

³⁵ Soto Flores, Armando, "Bases constitucionales del...", *cit.*, p. 338.

³⁶ La iniciativa se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

³⁷ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, núm. 23, Crónica Parlamentaria, primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio, 29 de octubre de 1998, consultable en: www.diputados.gob.mx.

iniciativa la que abrió el camino e impulsó la reforma definitiva al artículo 4o. en meses subsecuentes.³⁸ Aunque este documento no propuso una adición textual del derecho al ambiente, sí lo mencionó en la exposición de motivos. Asimismo, utilizó el adjetivo sano y lo vinculó tanto al derecho de protección a la salud como al concepto de desarrollo sustentable, por lo que hace a las generaciones presentes y futuras.³⁹

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 28 DE JUNIO DE 1999

Hacia finales de 1998, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales así como las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Medio Ambiente y Ecología de la Cámara de Diputados, sometieron a la consideración de los integrantes de la H. Asamblea de esa Cámara dictamen con proyecto de decreto para adicionar un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional con el objeto de insertar el derecho al ambiente.⁴⁰ En todo el texto de la exposición de motivos (en los rubros de antecedentes, consideraciones y conclusiones) el dictamen hizo referencia a este derecho como *un derecho al medio ambiente adecuado*, precisando dos propósitos: el *desarrollo* y el *bienestar*. Refleja lo anterior el siguiente texto en el dictamen respectivo:

Coincidimos plenamente con el propósito común de las iniciativas de reforma constitucional, en el sentido de lograr el mantenimiento del medio ambiente.

Estas comisiones consideran oportuna la inclusión en el texto constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado a fin de que éste sea preservado para la presente y futuras generaciones.

³⁸ Véase lo que en este sentido han enfatizado Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano*, México, Porrúa, 2015, p. 33, y Soto Flores, Armando, “Bases constitucionales del...”, *cit.*, p. 339.

³⁹ La iniciativa fue turnada a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Ecología y Medio Ambiente.

⁴⁰ Se incluyó una reforma al párrafo primero del artículo 25 constitucional para que el desarrollo nacional fuera sustentable. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, núm. 47, Crónica Parlamentaria, primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio, 15 de diciembre de 1998, consultable en: www.diputados.gob.mx.

Estas comisiones han tomado en consideración que el medio ambiente es un elemento indispensable para el desarrollo y bienestar de la población, por lo que no puede permitirse su degradación en virtud de la repercusión que en forma directa y negativa tendría para los habitantes del territorio nacional.

Atento a lo anterior, es impostergable una reforma constitucional que permita prever el derecho al medio ambiente adecuado con el que contamos todos los hombres por el simple hecho de serlo.

Así, el establecimiento de este derecho en el cuerpo constitucional dará un sustento claro e incuestionable para su propia reglamentación.

Tal posición resulta adecuada para hacer frente a la grave problemática que en nuestros días representa el deterioro ambiental al territorio de la República Mexicana.

De esta manera, y sin explicar la razón del lugar del nuevo precepto, las comisiones concluyeron proponer la adición de un párrafo quinto para establecer “el derecho a un medio ambiente adecuado para el bienestar y desarrollo de la población”.⁴¹ La propuesta quedó redactada en los siguientes términos:

PROYECTO DE DECRETO

Por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional y se reforma...

Artículo único. Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4o., pasando los párrafos quinto y sexto a ser el sexto y séptimo respectivamente y se reforma... de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Artículo 25...

Se puso a discusión en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto y se registraron cuatro diputados: Alejandro Jiménez Taboada por el PVEM; Francisco Javier Salazar por el PAN; Laura Itzel

⁴¹ Este dictamen tomó en consideración diversas iniciativas de reformas previamente presentadas en Cámara de Diputados, entre otras, la del 23 de abril de 1998 del PRD y la del 16 de octubre de 1997 del PVEM (a las que ya hemos hecho alusión) relativas a la modificación del artículo 4o. sobre el derecho al ambiente.

Castillo por el PRD, y Lino Cárdenas por el PRI (aunque éste último declinó su intervención).

Embellecieron los diputados sus intervenciones con párrafos de todo tipo. Por ejemplo, la diputada Laura Itzel Castillo se refirió al “pensamiento cosmogónico de algunos de nuestros antecesores indígenas” al citar frases de la famosa —pero quizá apócrifa— carta del Jefe Seattle.⁴² El diputado Francisco Javier Salazar enalteció la importancia de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y la ya mencionada Declaración de Estocolmo de 1972, y subrayó que el PAN “no ha sido ajeno a estas declaraciones”. Y en el mismo contexto, el diputado Jiménez Taboada enfatizó que su partido, el PVEM, “ha logrado consolidar uno de sus más grandes y viejos anhelos que le dan fundamento... la lucha por la defensa de la vida”.

Sin embargo, sus participaciones fueron meramente descriptivas. Al referirse a la reforma propuesta, los participantes utilizaron indistintamente todos los vocablos y expresiones a los que hemos hecho alusión, sin discutir propiamente si tal o cual palabra era la más apropiada para adjetivar el derecho al ambiente o precisar sus propósitos. No hubo tampoco cuestionamientos sobre la cortedad del texto y apenas y se mencionó quién habría de garantizarlo.

En votación económica se consultó a la Asamblea si estaba suficientemente discutido en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto. Así fue, y se abrió el sistema electrónico por cinco minutos para proceder a la votación. Se emitieron 417 votos a favor y 0 en contra. Con la aprobación por unanimidad, pasó al Senado para sus efectos constitucionales.

Con fecha 21 de diciembre de 1998, en periodo extraordinario, se recibió en la Cámara de Senadores la minuta con proyecto de decreto para adicionar un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional (incluyendo la reforma al párrafo primero del artículo 25 ya mencionado), y fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Estudios Legislativos, Cuarta. Dichas Comisiones presentaron al día siguiente, el 22 de ese

⁴² Se discute sobre la autenticidad de las palabras pronunciadas por el Jefe Seattle porque se ha tratado de documentar que la versión es en realidad de Ted Perry, un guionista americano. Véase Coates, Peter, *Nature. Western Attitudes since Ancient Times*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1998, p. 92.

mes y año, a la consideración y en su caso aprobación de la Asamblea, el dictamen respectivo.⁴³

Es importante mencionar que en el rubro de antecedentes del dictamen, las Comisiones Unidas se refirieron a las diversas iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados, la legisladora, e hicieron constar que existía un propósito coincidente de dichas iniciativas dictaminadas con su similar presentada por el PAN en el Senado el 17 de octubre de 1996. Inexplicablemente, no aludieron a la iniciativa presentada por el PRD en esta misma Cámara el 29 de abril de 1996, que fue la primera de todas ellas.

Destaca en el dictamen que si bien las Comisiones hicieron suyas las argumentaciones y consideraciones expresadas en el dictamen de la Cámara de Diputados al “considerar oportuna la inclusión en el texto constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado”, advirtieron que la propia legisladora marginó otras propuestas de modificación de suma importancia y trascendencia (evidentemente se referían a los temas procesales) y que en todo caso habrían de dejarse para otro momento del proceso legislativo nacional.⁴⁴ Con este razonamiento, señalaron que la propia Cámara de Senadores debería impulsar dicha reforma “de la manera más inmediata posible”.

Al aprobar y solidarizarse con el dictamen de la legisladora, las Comisiones de referencia ampliaron de cualquier modo las argumentaciones del dictamen de diputados, pero sin que fueran lo suficientemente enriquecedoras. Por ejemplo, incluyeron párrafos completos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que francamente no tenían nada que ver con la constitucionalización del derecho al ambiente, aunque sí algo con el tema de la sustentabilidad. Otro ejemplo lo constituyen los comentarios adicionales sobre cuestiones jurídicas e históricas, las cuales resultaron ser inexactas, como la de referirse a un supuesto instrumento internacional o quizá evento llamado “Convención de Río de Janeiro de 1992” que nunca ha existido oficialmente con esa denominación. Las referencias jurídicas nacionales también fueron incompletas puesto que no se incluyeron leyes

⁴³ Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, año II, primer periodo extraordinario, sesión núm. 3, 22 de diciembre de 1998, consultable en: www.senado.gob.mx.

⁴⁴ Más detalles sobre esto en Soto Flores, Armando, “Bases constitucionales del...”, *cit.*, pp. 341 y 342.

de contenido ambiental como la Ley Federal del Mar⁴⁵ o la Ley de Aguas Nacionales.⁴⁶ Concluyeron enfatizando la razón de la reforma:

Todas estas consideraciones, motivan y justifican la reforma que ahora se propone, ya aceptada por la legisladora, de adicionar un párrafo al artículo 4o. de la Constitución General de la República, para el efecto de incluir como una garantía para todos los mexicanos, el derecho incontestable para disfrutar de un medio ambiente adecuado, elemento indispensable e imprescindible para su desarrollo y bienestar, imponiendo, como correlativo de dicho derecho, la obligación al Estado mexicano de tutelar de manera concreta el derecho a la supervivencia de manera equilibrada y armónica, con una adecuada protección de los ecosistemas y de los recursos naturales.

De modo que el texto del proyecto de decreto para adicionar un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional quedó redactado en los mismos términos que el adoptado en la minuta enviada por la Cámara de Diputados.

Para esta ocasión, se inscribieron cuatro senadores con el objeto de discutir en lo general y en lo particular el dictamen del proyecto: Gilberto Gutiérrez Quiroz del PRI; Auldárico Hernández Jerónimo del PRD; Adolfo Aguilar Zinser como senador independiente, y Pedro Macías de Lara del PAN.⁴⁷ Si bien es evidente que no contaron con el tiempo suficiente para analizar el dictamen, las participaciones de los senadores resultaron un poco mejor elaboradas que las de los diputados con todo y que no se citaron instrumentos legales indispensables para el entendimiento de esta modificación, ni se discutieron a profundidad los alcances verdaderos de los adjetivos y propósitos del derecho al ambiente.

Rescatamos, a nuestro juicio, lo más relevante del contenido de las intervenciones respectivas. Del senador Gutiérrez Quiroz destaca el haberse manifestado sobre la importancia de la intervención del Estado para garantizar el derecho al ambiente. Éste fue descrito y caracterizado como “un derecho esencial de todo individuo que debe ser garantizado por el Estado”.

Del senador Auldárico Hernández llama la atención el haberse referido al hecho de que tal derecho se elevara a rango constitucional para que no

⁴⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1986.

⁴⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de diciembre de 1992.

⁴⁷ Para conocer los posicionamientos completos véase Cámara de Senadores, *Diario de los Debates...*, cit.

quedara, como ya lo estaba, tan sólo en una ley secundaria,⁴⁸ y explicó lo siguiente:

Aun cuando el derecho de todo individuo a gozar de un medio ambiente sano quedó plasmado en el artículo 15, fracción XII de la Ley General del Equilibrio Ecológico [*sic*], es necesario que este derecho se integre a nuestro sistema de garantías constitucionales, ya que de esta manera sólo se podrá garantizar su ejercicio a los ciudadanos considerando que sólo la Constitución, como Ley Suprema, puede obligar al legislador, al Poder Judicial, al Ejecutivo y a los mismos particulares a su cumplimiento y respeto.

Por su lado, el senador Aguilar Zínser enfatizó que si bien estaba “plenamente de acuerdo con los términos, el espíritu y la intención de [esa] reforma constitucional”, por sí sola no garantizaría que las personas contarán con mejores instrumentos para la defensa del ambiente, y reclamó que “sorpresivamente los trabajos de este grupo culminaron únicamente” con dicha reforma siendo que “el propósito era no hacer simplemente una reforma constitucional sino una modificación de conjunto a todo el derecho ambiental mexicano”. Criticó que así como estaba planteada la reforma, “la garantía individual a un ambiente limpio [*sic*] no es un instrumento defendible para el ciudadano”, puesto que no se han adecuado los demás cuerpos legales para que se pueda “ejercer este derecho y esta garantía constitucional como un instrumento, no como una declaración”. Sobre este punto el senador insistió en la necesidad de modificar la legislación secundaria y establecer la vías procesales para hacerlo exigible ante las instancias jurisdiccionales correspondientes.

Finalmente, Pedro Macías de Lara comentó que la reforma constitucional implicaría obligaciones y acciones del Estado, y sin especificar en qué consistirían, las vinculó a las necesidades básicas de la familia, adoptando así una visión antropocéntrica y excluyente de otros componentes del concepto de ambiente. Curiosamente, hizo referencia a que el 17 de octubre de 1996 su partido había presentado a través de él mismo una iniciativa “en similares términos”. Pero si confrontamos ambos textos, el distanciamiento de contenidos es considerable.

⁴⁸ Como era de esperarse, invocó la iniciativa presentada por el senador Heberto Castillo en abril de 1996.

Al terminar las intervenciones, se consultó a la Asamblea, en votación económica, si el asunto se encontraba lo suficientemente discutido. Así fue, y se procedió a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto. Se emitieron 107 votos a favor y 0 en contra. Al igual que en Cámara de Diputados, el proyecto de decreto para adicionar el derecho al ambiente en un párrafo quinto del artículo 4o. constitucional, fue aprobado por unanimidad. Pasó ese mismo día a las legislaturas de los estados para los efectos constitucionales.

Del 22 de diciembre de 1998 al 2 de junio de 1999, las cámaras del Congreso de la Unión y la Comisión Permanente recibieron 22 comunicaciones con dictamen y resolución aprobatoria.⁴⁹ Éstas fueron turnadas a la Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia. Días después, el 9 de junio de este mismo año, dicha Comisión sometió a la consideración de la Comisión Permanente (en sesión pública) la aprobación del proyecto de decreto que adiciona un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional en los mismos términos en los que se había aprobado en las cámaras de Diputados y Senadores, así como en la mayoría de las legislaturas locales.⁵⁰ Se puso a discusión en lo general y en lo particular el dictamen respectivo, pero no se registraron oradores.

Por último, con fecha 23 de junio de 1999, se expidió en la residencia del Poder Ejecutivo federal el decreto por el que se declaró la adición de un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de junio de 1999 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Así, el texto adicionado en nuestra carta magna quedó redactado de manera breve y en un solo enunciado jurídico de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

⁴⁹ Las comunicaciones recibidas fueron de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁵⁰ Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, año II, segundo receso Comisión Permanente, sesión núm. 8, 9 de junio de 1999, consultable en: www.senado.gob.mx.

IV. EL *AFTERMATH* DE LA REFORMA

Es evidente que el texto de la reforma constitucional de 1999 trajo consigo diversos cuestionamientos doctrinales no sólo sobre la terminología utilizada y el alcance jurídico del precepto en cuestión, sino también sobre las limitaciones para hacer efectivo el cumplimiento de este derecho. No se entiende por qué las comisiones respectivas en la cámara de origen acabaron redactando un texto de reforma tan corto y sin tomar en cuenta algunos de los razonamientos jurídicos plasmados en las exposiciones de motivos para garantizar su ejercicio ante diversas instancias jurisdiccionales. En realidad, fueron reformas constitucionales posteriores (durante 2010 y 2011) las que comenzaron a arroparlo.

1. *La expresión medio ambiente*

De la lectura de las minutas con proyecto de decreto tanto en Cámara de Diputados como en Cámara de Senadores, no se desprende razón alguna por la que el Congreso de la Unión acabara insertando la expresión de *medio ambiente* al texto constitucional en 1999, situación que contrastó con la tendencia constitucional adoptada en aquella época por otros países latinoamericanos de incluir sólo el vocablo ambiente, como fueron los casos de Argentina,⁵¹ Colombia,⁵² Costa Rica,⁵³ Ecuador,⁵⁴ Paraguay,⁵⁵ Perú⁵⁶ y Venezuela.⁵⁷

⁵¹ En 1994: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano...”.

⁵² En 1991: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano...”.

⁵³ En 1994: “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”.

⁵⁴ En 1998: “...el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación”.

⁵⁵ En 1992: “...toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado”.

⁵⁶ En 1993: Se tiene el derecho “a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

⁵⁷ En 1999: “...toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado”.

Es de hacerse notar que la polémica doctrinal en torno al uso de ambiente y/o medio ambiente⁵⁸ ya había sido abordada años atrás, específicamente en relación con las expresiones “derecho ambiental” y “derecho del medio ambiente”. En realidad, lo que se criticó fue la segunda locución por tratarse de “una práctica lingüística poco ortodoxa que utiliza acumulativamente expresiones sinónimas o al menos redundantes”.⁵⁹ Si bien nosotros hemos preferido evitar en lo posible el uso de *medio ambiente* o *medioambiental* por considerar que sí existe cierta redundancia,⁶⁰ estamos conscientes de su uso frecuente en nuestro país y del ejercicio que aún se realiza para precisar los significados de “medio” y “ambiente” así como el alcance que arroja su composición sintáctica.⁶¹ De cualquier modo, tanto ambiente como medio ambiente se han intercalado en el quehacer jurídico sin mayor distingo, según lo hemos advertido en otras ocasiones:

El paso de los años no ha hecho sino demostrarnos que tal discusión continúa sin aparente solución y que la expresión medio ambiente (sea redundante o no) de todas maneras se sigue utilizando sin que se le distinga de la de ambiente. Esta situación no sólo es común observarla dentro de la doctrina jurídica, sino también en conferencias o congresos (nacionales e internacionales), en el membrete que llevan ciertos instrumentos internacionales, en el título de algunas leyes, o en la denominación de ciertos entes gubernamentales.⁶²

Para el caso que nos ocupa, y como ya hemos señalado, las iniciativas presentadas en ambas cámaras utilizaron indistintamente tales expresiones aunque privilegiaron hacia el final del proceso legislativo la de medio ambiente. Esto explica por qué a partir de la reforma, la legislación secundaria comenzó a insertar en sus textos tal locución. Sin embargo, en la actualidad existen tanto leyes que incluyen enunciados jurídicos sólo con la expresión *medio ambiente*, como leyes que comprenden ésta y a su vez

⁵⁸ Sobre este punto puede consultarse Brañes, Raúl, *Manual de derecho...*, cit., p. 20.

⁵⁹ Véase Martín Mateo, Ramón, *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 71. Es una de las primeras referencias bibliográficas en nuestro idioma en aclarar este punto.

⁶⁰ Véase Nava Escudero, César, *Ciencia, ambiente y derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 248 y 249.

⁶¹ Un ejemplo reciente de esto en Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano...*, cit., p. 34.

⁶² Nava Escudero, César, *Ciencia, ambiente y...*, cit., p. 248.

el vocablo *ambiente*. Por ejemplo, las leyes ambientales en materia de residuos⁶³ y de cambio climático⁶⁴ se refieren al *derecho a un medio ambiente*, pero la LGEEPA utiliza ambas expresiones: *medio ambiente* en el artículo 1o., fracción I, y *ambiente* en el artículo 15, fracción XII.

2. El adjetivo adecuado

Sin duda alguna adjetivar el concepto de ambiente con la palabra adecuado abrió un debate jurídico respecto a la pertinencia o no de su inserción constitucional.⁶⁵ Es posible identificar al menos cuatro posturas sobre el uso del vocablo adecuado: i) no es tan amplio como el de sano; ii) es ambiguo y por lo tanto debería sustituirse por el de saludable; iii) no comprende la salud, y iv) comprende la salud y otros componentes del concepto de ambiente.

En la primera postura se argumenta que la palabra “adecuado” no es lo suficientemente amplia y que por lo tanto el término correcto debe ser el de sano. Así lo señaló Godínez Rosales al explicar respecto al texto constitucional que “[e]sta redacción elude utilizar el término sano, de mayor amplitud y alcance, toda vez que los estándares para obtener un nivel sano son más estrictos comparados con los que se requieren para obtener la categoría de adecuado”.⁶⁶

En la segunda, y en un sentido todavía más puntual, se critica que por ser ambiguo no es muy útil para la concreción del derecho, y por lo tanto debería utilizarse el término saludable. Así lo enfatizó Edgar Corzo al señalar que “...en este derecho humano el medio ambiente tiene un calificativo que no ayuda mucho, pues el vocablo ‘adecuado’ es ambiguo, y sólo podría concretarse relacionándolo con el desarrollo y bienestar de la

⁶³ Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de octubre de 2003.

⁶⁴ Ley General del Cambio Climático publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 2012.

⁶⁵ Véase Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 11.

⁶⁶ Godínez Rosales, Rodolfo, “Cambio climático y derechos humanos”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises y Hori Fojaco, Jorge M. (coords.), *Derechos humanos y...*, cit., p. 38.

persona, entonces, más que de un medio ambiente adecuado hay que decir que es saludable”.⁶⁷

Existe también una tercera postura que sostiene que el texto constitucional de 1999 en realidad no comprende el concepto de salud. Así opina Carmona Lara,⁶⁸ quien hace tal distinción con lo establecido en la LGEE-PA. De cualquier modo, para esta autora “la sola mención del derecho a un medio ambiente adecuado no significa que se hayan interiorizado las variables naturales...”.⁶⁹

La cuarta y última de las posturas considera que el derecho a un ambiente adecuado comprende tanto la idea de protección de la salud humana como otros aspectos que no están incluidos en ella, por ejemplo, los naturales o artificiales. En este sentido se ha manifestado Raúl Brañes:

...el derecho a un medio ambiente adecuado comprende también otros elementos que no están incluidos en la idea de la protección a la salud. En efecto, el derecho a un medio ambiente adecuado no se refiere sólo a lo que le es “sano” desde el punto de vista de la salud humana o a lo que sería “saludable” para el hombre [*sic*], sino también a lo que sería ecológicamente apropiado, esto es, benéfico para el respectivo ecosistema, incluido el hombre [*sic*]. Ello tiene que ver con la productividad de los ecosistemas y además con elementos culturales y estéticos, que no necesariamente se vinculan con la salud humana.⁷⁰

Nos parece más acertada la última postura porque el término de adecuado permite incorporar todo aquello que puede conformar el concepto jurídico de ambiente, que bien podría incluir no sólo la salud humana sino el medio natural (biótico y abiótico), el medio construido (patrimonios tangible e intangible), y las relaciones de interdependencia recíproca que existen entre los seres humanos y el propio ambiente.⁷¹ Si optáramos por los calificativos de sano y/o saludable, sería difícil comprender cómo una

⁶⁷ Corzo Sosa, Edgar, “Derecho al medio ambiente...”, *cit.*, p. 153.

⁶⁸ Véase lo señalado al respecto en Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 91 y ss.

⁶⁹ Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con...*, *cit.*, p. 7.

⁷⁰ Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental...*, *cit.*, p. 103.

⁷¹ Nuestro concepto jurídico de ambiente comprende el medio natural, el medio construido, la salud, el bienestar y la calidad de vida de los seres humanos, y las relaciones

montaña, el ciclo hidrológico, el Sagrario Metropolitano de la Ciudad de México, o una lengua indígena, pudieran estar incluidos en el concepto de ambiente, amén de que sería gramaticalmente incorrecto pensar que tales ejemplos pudieran *ser* o *estar sanos*. Siguiendo a Raúl Brañes, la palabra adecuado no es tan restrictiva como los vocablos sano o saludable. Así, la palabra adecuado es extensa y flexible,⁷² lo que permite abarcar aspectos de esencia miscelánea que pueden o no *ser* o *estar sanos*.

De cualquier manera, lo ideal hubiera sido incluir en el texto constitucional de 1999 los adjetivos de *sano* (para incorporar lo relativo a la salud humana y a todos aquellos componentes que pueden ser o estar sanos) y el de *adecuado* (para incluir adicionalmente aquellos componentes que no pueden ser ni estar sanos). Siempre utilizando ambas palabras, o incluso, alguna combinación entre sano o saludable por un lado con adecuado o equilibrado por el otro.⁷³

Por último, hay casos actuales en los que una misma ley incluye en su texto los vocablos adecuado y sano al mismo tiempo, como la LGEEPA, que utiliza *sano* en el artículo 1o., fracción I, y *adecuado* en el artículo 15 fracción XII, y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que utiliza *sano* en el artículo 1o., párrafo segundo, y *adecuado* en el artículo 48. Inexplicable la ausencia de uniformidad terminológica.

3. *El efectivo cumplimiento del derecho*

Uno de los temas de mayor discusión que generó la reforma constitucional de 1999 fue sin duda la de cómo garantizar y hacer efectivo el derecho que tiene toda persona a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. La principal crítica consistió en señalar que el texto de la reforma no estuvo acompañado de enunciados que establecieran las formas y mecanismos procesales para hacer efectivo su cumplimiento o, en su caso, de una

complejas de reciprocidad entre el ser humano y el ambiente. Para una explicación detallada remitimos a Nava Escudero, César, *Ciencia, ambiente y...*, cit., pp. 279 y 280.

⁷² También se ha dicho que la expresión “medio ambiente adecuado” corresponde a un marco de protección *amplio e indeterminado*, como en el caso de la Constitución española. Véase Carbonell, Miguel et al., *Compendio de derecho ambiental. Legislación, prontuario y bibliografía*, México, Porrúa, 2010, p. XL.

⁷³ Como ya mencionamos, una ecuación semejante se propuso hace algunos años en la doctrina al adjetivar este derecho como sano y equilibrado. Véase Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección...*, cit., p. 91.

menCIÓN expresa en este mismo sentido para que fuera desarrollada en la legislación secundaria.⁷⁴ Algo de lo anterior había sido ya advertido por el senador Aguilar Zínser cuando fue sometido a discusión el dictamen con proyecto de decreto de diciembre de 1998. Al caracterizar la iniciativa de abstracta y declarativa, el legislador cuestionó que dicha modificación no habría de traducirse en una efectiva defensa de los ciudadanos ante los órganos jurisdiccionales del Estado.⁷⁵ Esta preocupación fue convalidada por la doctrina en los siguientes términos:

Se trata de una postura vaga e ilusionista, ante la realidad económica, social, sanitaria y natural en la que se encuentran millones de mexicanos; en otras palabras es una declaración jurídica de buenas intenciones, pues no existen los instrumentos indispensables para garantizar y darle eficacia a esta garantía constitucional, para que toda persona pueda disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, en lo económico, educativo, sanitario...⁷⁶

Ciertamente, la falta de cómo ejercer este derecho (*i. e.*, la vía procesal) y la ausencia de instancias jurisdiccionales apropiadas en el ordenamiento jurídico de la época derivaron en considerar la necesidad de crear leyes procesales y tribunales de tipo ambiental.⁷⁷ Esto profundizó, entre otras cosas, el debate sobre la identificación de los sujetos activo y pasivo de la relación procesal, premisa abordada desde la iniciativa de reformas en 1996 en el Senado. Situación que por cierto la doctrina mexicana ya se había encargado de discutir antes de 1999, señalando que el sujeto pasivo es el deudor, o sea, el “agente que contamina”, y el sujeto activo es el acreedor, o sea, “la víctima de la contaminación”.⁷⁸ En la actualidad, al-

⁷⁴ Algunas opiniones vertidas por doctrinarios mexicanos en este tenor, se encuentran en López Sela, Pedro Luis y Ferro Negrete, Alejandro, *Derecho ambiental*, México, IURE Editores, 2006, pp. 108 y 109.

⁷⁵ Los detalles del discurso de este senador pueden consultarse en Cámara de Senadores, *Diario de los Debates...*, *cit.*

⁷⁶ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho ambiental*, México, Porrúa, 2004, p. 19.

⁷⁷ López Ramos, Neófito, “La legitimación en la justicia ambiental”, en Nava Escudero, César (ed.), *Legislación ambiental en América del Norte. Environmental Legislation in North America*, Québec-México, Comisión para la Cooperación Ambiental-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 256 y 257.

⁷⁸ Cabrera Acevedo, Lucio, “El derecho a un medio ambiente adecuado”, en Rabasa,

gunos doctrinarios prefieren referirse a sujetos activo y pasivo de carácter horizontal y vertical (individuos-individuos e individuos-Estado).⁷⁹

Otro aspecto que se incluyó en el debate fue el de consolidar en nuestro sistema jurídico las incipientes acciones colectivas o de clase (en inglés, *class actions*) como una vía procesal adecuada para permitir la legitimación de quienes en nombre de un grupo o colectividad pudieran reclamar la reparación de daños ocasionados al objeto jurídicamente tutelado: el ambiente.⁸⁰ Y es que en este derecho —que pertenece a los denominados derechos de la tercera generación— se protegen intereses colectivos o difusos,⁸¹ es decir, se está frente a un derecho colectivo o de incidencia colectiva y no propiamente (o no solamente) ante un derecho subjetivo.⁸² Era insuficiente a todas luces el esquema tradicional del interés jurídico (que requiere, entre otras, de la afectación de un derecho subjetivo de un sujeto determinado) *vis à vis* el interés legítimo (orientado a sujetos cuyos derechos son violados y se afecta su esfera jurídica, de manera directa o por su especial situación frente al orden jurídico).⁸³ Así, junto al titular

Emilio O. (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 17.

⁷⁹ Tron Petit, Jean Paul, “El rol de los jueces en la aplicación del derecho ambiental”, en Nava Escudero, César (ed.), *Legislación ambiental en..., cit.*, pp. 541-543, 545-547. Por cierto, en la doctrina extranjera se ha identificado al sujeto pasivo con el Estado y los particulares. Bidart Campos, Germán, J., *Teoría general de los derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 365-368.

⁸⁰ Véase lo dicho en este sentido por Soto Flores, Armando, “Bases constitucionales del...”, *cit.*, p. 344.

⁸¹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, proceso colectivo y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 67 y ss. Aunque la doctrina a veces usa indistintamente “interés colectivo” e “interés difuso”, aquél “no es sino un especificación” de éste. Un excelente explicación sobre esto en Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 62 y ss.

⁸² Para mayor explicación sobre esta acotación véase Tron Petit, Jean Paul, “Interés legítimo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho..., cit.*, p. 711.

⁸³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en..., cit.*, pp. 85-88. En sentido similar respecto al ejercicio de la acción colectiva por daños, véase Acosta Resendi, Karla I., “Legitimación en México”, en Nava Escudero, César (ed.), *Legislación ambiental en..., cit.*, pp. 213 y 214.

de un derecho subjetivo había que reconocer a otro actor: el titular de un interés legítimo.⁸⁴

4. Reformas constitucionales de 2010 y 2011

Fue hasta el 29 de julio de 2010, con una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, que se adicionó un párrafo tercero al artículo 17 de nuestra carta magna para constitucionalizar las acciones y procesos colectivos. El precepto de referencia quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 17...

...

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Con dicha reforma se actualizó la idea de “adecuar” el juicio de amparo como un mecanismo procesal idóneo en materia ambiental,⁸⁵ aunque ésta no resolviera a decir de algunos doctrinarios la “indefensión legal de los bienes y servicios ambientales” de los particulares por falta de regulación en la legislación secundaria.⁸⁶ De cualquier modo, con esta modificación constitucional se abría la posibilidad de introducir el concepto de *interés legítimo* frente al de *interés jurídico* que limitaba precisamente proteger los intereses difusos o colectivos.⁸⁷

Poco tiempo después, con fecha 6 de junio de 2011, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al artículo 107 constitucional,

⁸⁴ Una buena explicación de la legitimación activa en Ojeda Mestre, Ramón, “La legitimación activa para el juicio de amparo en materia ambiental”, *Gaceta Ecológica*, México, núm. 60, 2001, pp. 50 y ss.

⁸⁵ Véase Cabrera Acevedo, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, pp. 1 y ss.

⁸⁶ Véase las reflexiones en este sentido en Ojeda Mestre, Ramón, “Las acciones colectivas en el sistema judicial mexicano”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, Suplemento Ecología, abril de 2010, pp. VIII y ss.

⁸⁷ Más sobre esto en Nava Escudero, César, “Derecho al medio ambiente...”, *cit.*, p. 400.

en su fracción primera, primer párrafo, que daba cabal entrada al interés legítimo dentro del marco del juicio de amparo, y con ello se fortalecía aún más la idea de hacer efectivo el derecho al ambiente por esta vía. Aquí la explicación precisa:

La revolución procesal ha alcanzado al propio juicio de amparo. Se ha introducido en este juicio el nuevo concepto de interés legítimo, que permitirá superar las limitaciones que tenía el interés jurídico tradicional, ahora será posible que los justiciables tengan un acceso mucho más amplio a la referida garantía jurisdiccional, pues en determinadas situaciones jurídicas podrán obtener protección sin ser necesario el agravio personal y directo, como sucede cuando se producen daños ambientales o se lesionan bienes de interés común.

Se encuentra íntimamente ligado el concepto de interés legítimo con la protección de derechos colectivos, difusos o *supra* individuales, aunque no exclusivamente.⁸⁸

Así, la recepción del interés legítimo “en los fundamentos constitucionales del juicio de amparo [llevó] a una muy extensa ampliación de la tutela que otorga este proceso, aun para ciertas normas generales... que cobra especial relevancia para temas ambientales...”.⁸⁹ La modificación respectiva a continuación:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

⁸⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos...*, cit., pp. 83 y 84.

⁸⁹ Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de...*, cit., p. 43.

De tal modo quedó plasmada la posibilidad de buscar la tutela de derechos colectivos, como el del derecho al ambiente, a través del juicio de amparo, lo que ciertamente fue en su momento motivo de celebración entre los expertos del derecho procesal constitucional.⁹⁰

Claro está que la reforma constitucional de 2011 no podría entenderse —como lo han señalado Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil— sin su reforma “gemela” en materia de derechos humanos,⁹¹ publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011. Los párrafos respectivos son:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en esta Constitución, y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De la lectura de estos enunciados jurídicos se entiende que la idea de garantizar o hacer valer el derecho al ambiente ante cualquier operador jurídico (como sucedería con otros derechos), tiene como referencia primordial lo que algunos doctrinarios han denominado “el sistema vascular

⁹⁰ *Ibidem*, p. 44. Meses después se hicieron cambios al Código Federal de Procedimientos Civiles en materia de acciones colectivas (publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de agosto de 2011). Algunas reflexiones sobre sus implicaciones en materia ambiental en Inglés, Marisol, “Acciones colectivas en materia de protección ambiental, fallas de origen”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre de 2015, pp. 914 y ss.

⁹¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 5.

de interpretación constitucional”, constituido por la cláusula de interpretación conforme acompañada del principio *pro persona*, y por el bloque de constitucionalidad/convencionalidad.⁹² A este sistema se unen otros principios interpretativos como los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.⁹³ A decir de los expertos, tales reformas⁹⁴ han “ensanchado el horizonte de los derechos humanos, reforzando las garantías jurisdiccionales y fortaleciendo de manera decidida el Estado de derecho”.⁹⁵ Al aplicarse esto al derecho al ambiente,⁹⁶ se ha afirmado en consecuencia que tal reforma es “uno de los mayores logros del Estado mexicano” en el marco de protección en sentido estricto y amplio del ambiente.⁹⁷

⁹² Caballero Ochoa, José Luis y García Huerta, Daniel Antonio, “El sistema de interpretación constitucional. Apuntes sobre la descripción y funcionalidad de la interpretación conforme presente en el artículo 1o. de la Constitución”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9a. ed., México, Cámara de Diputados-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Senado de la República-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Nacional Electoral-Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, V, sección segunda, 2016, pp. 34 y 35.

⁹³ Sobre el significado de los principios interpretativos recomendamos Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 136 y ss.

⁹⁴ Sobre los “grandes cambios” de esta reforma, Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, *ibidem*, pp. 40 y ss.

⁹⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en...*, cit., p. XVII.

⁹⁶ Un estudio reciente sobre el tema en Nava Escudero, César, “La cláusula de interpretación conforme en el caso del derecho a un ambiente sano en México”, *Derechos del pueblo...*, cit.

⁹⁷ La referencia en Gutiérrez González, Alicia, “El derecho a un medio ambiente sano y el cambio climático en México y en la Unión Europea”, *A cien años de la Constitución de 1917*, México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Themis, 2016, t. I, p. 426.

V. COMENTARIOS FINALES: LA REFORMA DE 2012

Con fecha 8 de febrero de 2012, se reformó el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución para establecer un precepto distinto al de 1999. El nuevo texto, que es el vigente, quedó redactado de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

Se ha calificado a esta reforma como “el avance más significativo que en materia ambiental ha tenido el orden jurídico nacional”,⁹⁸ seguramente porque con ella no sólo se logró insertar el adjetivo de sano que tanto ansiaba una buena parte de la doctrina, sino que se incorporó el deber correlativo Estado-individuo para proteger el ambiente y se mencionó expresamente que es el Estado el que garantiza este derecho. Aún más, se hizo alusión al daño y responsabilidad ambientales lo que constituyó en sí mismo “el basamento constitucional del nuevo sistema de justicia ambiental”.⁹⁹ De modo que con esta reforma quedó listo el campo para la expedición de una ley secundaria que reglamentara el derecho al ambiente,¹⁰⁰ lo que ocurrió con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental el 7 de junio de 2013.

Sabemos que cualquier texto constitucional (como legal) es perfectible, y la reforma de 2012 no es la excepción a esto. Aún persisten imprecisiones como la de haber utilizado nuevamente la redundante expresión de medio ambiente, o como la de haber sustituido el adjetivo adecuado por el de sano y con ello restringir el alcance del derecho al ambiente sólo a la

⁹⁸ Alanís Ortega, Gustavo Adolfo, “Derecho a un medio ambiente sano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Konrad Adenauer Stiftung-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 2013, p. 636.

⁹⁹ Calvillo, Gabriel, “La inaplicación del régimen constitucional de responsabilidad por daño ambiental en el acto administrativo como violación de los derechos humanos”, en Carmona Lara, María del Carmen y Acuña Hernández, Ana Laura (coords.), *La constitución y los derechos ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 231.

¹⁰⁰ Fue ley reglamentaria y no ley que tuviera “apoyo” en la Constitución. La diferencia en Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 128 y 129.

protección de la salud en los términos que hemos explicado en apartados anteriores. Por lo que es imprescindible reformar la Constitución para que el texto quede ahora redactado como el derecho que tiene toda persona *a un ambiente sano y adecuado*, o en su caso, *a un ambiente sano y equilibrado*. En este sentido, y realizadas las modificaciones constitucionales pertinentes, el Congreso de la Unión deberá armonizar toda la legislación respectiva en lo conducente.

No obstante lo anterior, debemos señalar que los avances que se han dado a nivel constitucional desde 1999 a la fecha, si bien parsimoniosos y todavía inacabados, han sido enormes. Mucho de la discusión actual en relación con los temas aquí abordados corresponden ahora al perfeccionamiento de las disposiciones legales y, en consecuencia, al efectivo cumplimiento del derecho.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA RESENDI, Karla I., “Legitimación en México”, en NAVA ESCUDERO, César (ed.), *Legislación ambiental en América del Norte. Environmental Legislation in North America*, Québec-México, Comisión para la Cooperación Ambiental-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- ALANÍS ORTEGA, Gustavo Adolfo, “Derecho a un medio ambiente sano”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Konrad Adenauer Stiftung-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, t. I.
- ANGLÉS, Marisol, “Acciones colectivas en materia de protección ambiental, fallas de origen”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre de 2015.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1991.
- BRAÑES, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1987.

- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 1994.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000.
- BRAÑES, Raúl, *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2001.
- CABALLERO OCHOA, José Luis y GARCÍA HUERTA, Daniel Antonio, “El sistema de interpretación constitucional. Apuntes sobre la descripción y funcionalidad de la interpretación conforme presente en el artículo 1o. de la Constitución”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9a. ed., México, Cámara de Diputados-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Senado de la República-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Nacional Electoral-Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, V, sección segunda, 2016.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El derecho de protección al ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, “El derecho a un medio ambiente adecuado”, en RABASA, Emilio O. (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- CALVILLO, Gabriel, “La inaplicación del régimen constitucional de responsabilidad por daño ambiental en el acto administrativo como violación de los derechos humanos”, en CARMONA LARA, María del Carmen y ACUÑA HERNÁNDEZ, Ana Laura (coords.), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- CÁMARA DE SENADORES, *Diario de los Debates*, LVI Legislatura, año II, segundo periodo ordinario, sesión núm. 18, 29 de abril de 1996, consultable en: www.senado.gob.mx.

- CÁMARA DE SENADORES, *Diario de los Debates*, LVI Legislatura, año III, primer periodo ordinario, sesión núm. 12, 17 de octubre de 1996, consultable en: www.senado.gob.mx.
- CÁMARA DE SENADORES, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, año II, primer periodo extraordinario, sesión núm. 3, 22 de diciembre de 1998, consultable en: www.senado.gob.mx.
- CÁMARA DE SENADORES, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, año II, segundo receso comisión permanente, sesión núm. 8, 9 de junio de 1999, consultable en www.senado.gob.mx.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, núm. 19, Crónica Parlamentaria, primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio, 16 de octubre de 1997, consultable en: www.diputados.gob.mx.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, núm. 15, Crónica Parlamentaria, segundo periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio, 23 de abril de 1998, consultable en: www.diputados.gob.mx.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, núm. 23, Crónica Parlamentaria, primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio, 29 de octubre de 1998, consultable en: www.diputados.gob.mx.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, núm. 47, Crónica Parlamentaria, primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio, 15 de diciembre de 1998, consultable en: www.diputados.gob.mx.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Porrúa-UNAM, 2005.
- CARBONELL, Miguel *et al.*, *Compendio de derecho ambiental. Legislación, prontuario y bibliografía*, México, Porrúa, 2010.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- COATES, Peter, *Nature. Western Attitudes since Ancient Times*, Berkeley-Los Ángeles, University of California Press, 1998.
- CORZO SOSA, Edgar, “Derecho al medio ambiente adecuado, reconocimiento jurídico y acceso a la justicia (protección). Un esbozo”, en CARMONA TINOCO, Jorge Ulises y HORI FOJACO, Jorge M. (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-UNAM, 2013.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, proceso colectivos y amparo*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- FOLADORI, Guillermo, “Una tipología del pensamiento ambientalista”, en FOLADORI, Guillermo y PIERRI, Naína (coords.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, México, Cámara de Diputados-Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, 2005.
- GODÍNEZ ROSALES, Rodolfo, “Cambio climático y derechos humanos”, en CARMONA TINOCO, Jorge Ulises y HORI FOJACO, Jorge M. (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *La responsabilidad por el daño ambiental en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.

- GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Alicia, “El derecho a un medio ambiente sano y el cambio climático en México y en la Unión Europea”, *A cien años de la Constitución de 1917*, México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados-Themis, 2016, t. I.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- JORDANO FRAGA, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, José María Bosch, 1995.
- LÓPEZ RAMOS, Neófito, “La legitimación en la justicia ambiental”, en NAVA ESCUDERO, César (ed.), *Legislación ambiental en América del Norte. Environmental Legislation in North America*, Québec-México, Comisión para la Cooperación Ambiental-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- LÓPEZ SELA, Pedro Luis y FERRO NEGRETE, Alejandro, *Derecho ambiental*, México, IURE Editores, 2006.
- MARISCAL URETA, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano*, México, Porrúa, 2015.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- NAVA ESCUDERO, César, *Ciencia, ambiente y derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- NAVA ESCUDERO, César, “Derecho al medio ambiente”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I.
- NAVA ESCUDERO, César, “La cláusula de interpretación conforme en el caso del derecho a un ambiente sano en México”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9a. ed., México, Cámara de Diputados-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Senado de la República-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Nacional Electoral-Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. V, sección segunda, 2016.

- NAVA NEGRETE, Alfonso, “Autoridad pública”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 3a. ed., Fondo de Cultura Económica, 2007.
- OJEDA MESTRE, Ramón, “La legitimación activa para el juicio de amparo en materia ambiental”, *Gaceta Ecológica*, México, núm. 60, 2001.
- OJEDA MESTRE, Ramón, “Las acciones colectivas en el sistema judicial mexicano”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, Suplemento-Ecología, abril de 2010.
- PRIEUR, Michel, *Droit de l’environnement*, 4a. ed., París, Dalloz, 2001.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho ambiental*, México, Porrúa, 2004.
- SOTO FLORES, Armando, “Bases constitucionales del derecho ambiental mexicano y derecho comparado”, en CARMONA LARA, María del Carmen y HERNÁNDEZ MEZA, Lourdes (coords.), *Temas selectos de derecho ambiental*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- TRON PETIT, Jean Paul, “El rol de los jueces en la aplicación del derecho ambiental”, en NAVA ESCUDERO, César (ed.), *Legislación ambiental en América del Norte. Environmental Legislation in North America*, Québec-México, Comisión para la Cooperación Ambiental-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- TRON PETIT, Jean Paul, “Interés legítimo”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo et al. (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.



Fecha de recepción: 5 de diciembre de 2017.

Fecha de dictamen: 15 de diciembre de 2017.