

# GATOPARDO EN VERDE: LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS AMBIENTALES

Fidel GARCÍA GRANADOS

SUMARIO: I. *Los derechos ambientales*. II. *Los derechos ambientales en la Constitución general de la República*. III. *El derecho al acceso a la justicia*. IV. *El proyecto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales*. V. *La tutela efectiva de los derechos ambientales*. VI. *Reflexión final*. VII. *Bibliografía*.

## I. LOS DERECHOS AMBIENTALES

Los derechos ambientales han sido habitualmente identificados como difusos,<sup>1</sup> toda vez que las condiciones biosféricas en la que se desarrolla la existencia de los seres humanos únicamente pueden disfrutarse en común,<sup>2</sup> por lo que los intereses relativos sólo pueden ser colmados, de igual forma, conjunta e indiscriminadamente.

La noción del derecho a gozar de un ambiente adecuado comenzó a delinearse en 1972, en la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente Humano,<sup>3</sup> y su incorporación a diversos ordenamientos jurídicos, nacionales e internacionales, se ha generalizado paulatinamente, configurándose como una premisa para la satisfacción de la necesidad de disponer de las condiciones de vida apropiadas en un medio cuya calidad le permita a los indivi-

<sup>1</sup> Rosatti, Horacio D., *Derecho ambiental constitucional*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2004, pp. 49-54.

<sup>2</sup> Loperena Rota, Demetrio, *Los principios del derecho ambiental*, Madrid, Civitas, 1998, p. 25.

<sup>3</sup> Kunicka-Michalska, Bárbara, "Derecho al medio ambiente como el derecho humano de la tercera generación", *Jurídica*, México, núm. 22, 1993, pp. 469-479.

duos desarrollarse, llevar una vida digna y gozar de salud y bienestar. En la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981; en el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988; y en la Resolución 45/94 de 14 de diciembre de 1990 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, también se ha reconocido el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, obtuvo, en su oportunidad, el compromiso político del más alto nivel, de las naciones participantes, para la cooperación en el desarrollo y en la protección al ambiente.<sup>4</sup> La Declaración surgida de la llamada Cumbre de la Tierra enriqueció el contenido del derecho a un ambiente adecuado, al incorporar a la noción del *desarrollo sustentable* las ideas de *equidad intrageneracional* y *equidad intergeneracional*,<sup>5</sup> que entrañan la solidaridad de los miembros de la presente generación entre sí, y los de ésta con los de las futuras generaciones.

Los postulados surgidos de las diversas conferencias internacionales han transformado gradualmente a los sistemas jurídicos nacionales, promoviendo la instrumentación de un estilo sustentable de desarrollo, en el que no sólo se asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones, así como la vigencia y efectividad de las políticas diseñadas con el objeto de encauzar el desarrollo bajo criterios de sustentabilidad, sino que también concrete las expectativas relativas a las conductas ambientales que son jurídicamente significativas,<sup>6</sup> a fin de garantizar la protección a los derechos de sus ciudadanos.

En particular, el derecho a un ambiente adecuado está conformado por un haz de posiciones de tipos muy diferentes, que incluye el derecho a que

<sup>4</sup> Pérez, Efraín, *Derecho ambiental*, Bogotá, McGraw-Hill, 2000, p. 15.

<sup>5</sup> Székely, Alberto y Ponce Nava, Diana, “La Declaración de Río y el derecho internacional ambiental”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994, pp. 306-333.

<sup>6</sup> Handl, G., “Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law”, *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 1, p. 25, citado por Juste Ruiz, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, 2a. ed., Madrid, McGraw-Hill, 1999, p. 36.

se proteja al titular del derecho frente a intervenciones de terceros o del propio Estado que dañen al ambiente; otro derecho a que los órganos públicos tomen las medidas pertinentes para preservar e, incluso, mejorar el ambiente; y un derecho para que el titular pueda intervenir en asuntos públicos de relevancia ambiental.<sup>7</sup>

Este derecho, entonces, no sólo refiere a un goce presente, toda vez que, sobre todo desde la perspectiva del desarrollo sustentable, este derecho importa la pretensión del disfrute futuro de los elementos ambientales, en cantidad y calidad suficiente para la satisfacción de las necesidades que, hacia adelante, lleguen a tenerse. Esa expectativa a futuro genera un derecho diverso, el de la preservación del ambiente para su goce posterior, mismo que entraña obligaciones para los poderes públicos, que son los encargados de poner en las condiciones apropiadas para su disfrute a los elementos ambientales. Ésta es la vertiente prestacional del derecho a un ambiente adecuado, que se deriva no tanto del derecho de goce, que requeriría, en su caso, de la abstención por parte de particulares o del Estado, sino del derecho a que el ambiente sea protegido.<sup>8</sup>

Desde esta perspectiva, el derecho a un ambiente adecuado tiene una naturaleza compleja, ya que, siendo un derecho de autonomía, también importa un derecho prestacional, porque puede reclamarse a los poderes públicos que pongan a disposición de los titulares del derecho los elementos ambientales en las condiciones adecuadas para el desarrollo de la persona. Así se genera un derecho a la preservación de los elementos ambientales y a la acción protectora de los poderes públicos, que es la que conserva el objeto del derecho, aunque para cumplir este objetivo, tiene que limitar, paralelamente, el ejercicio y el despliegue ciertos ámbitos inherentes a la libertad y autonomía individuales.

El derecho a un ambiente adecuado, como derecho de autonomía, sólo es posible, entonces, frente a su vertiente prestacional misma que, teniendo una perspectiva colectiva, sólo tiene sentido mientras no amenace la

<sup>7</sup> Axely, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, CEC, 1993, p. 429, citado por Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, UNAM-Porrúa, 2001, p. 205.

<sup>8</sup> Canosa Usera, Raúl, "Protección constitucional de derechos subjetivos ambientales", en Carbonell, Miguel (coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 136 y 137.

independencia de los individuos, sino que sea necesaria para protegerla. Así, la independencia es una dimensión más de la igualdad,<sup>9</sup> pero no cualquier igualdad, sino como la igualdad de derechos en la libertad, lo que significa que cada cual debe gozar de tanta libertad cuanto sea compatible con la libertad ajena.<sup>10</sup> El disfrute del ambiente entraña, por tanto, un acto de libertad amenazada por el uso abusivo del mismo; asimismo, el ejercicio de otros derechos, como el de propiedad o la libertad económica, sólo puede concebirse, a partir de ese momento, a la luz del propio derecho a un ambiente adecuado.<sup>11</sup>

Este derecho podría importar, entonces, la paradoja de que la protección pública del entorno pueda limitar la autonomía del individuo, al sujetar su libertad a mandatos conservacionistas y, al mismo tiempo, sirva para asegurar a los individuos de esta generación y de las próximas que van a poder seguir disfrutándolo. No obstante, el derecho a un ambiente adecuado no puede referirse a cualquier goce que pretenda justificar cualquier mandato, ya que sólo admitiría aquel que se proyecta sobre los elementos ambientales que, con un grado suficiente de adecuación, generan las condiciones necesarias para el desarrollo de la persona.<sup>12</sup> Desde esta perspectiva, la protección de derechos de disfrute colectivo, como los ambientales, sólo se justifica en tanto puede ser condición necesaria para la autonomía individual.<sup>13</sup> Por lo tanto, el problema no estriba en la existencia de la presunta paradoja, sino en la posibilidad de dirimir cuáles manifestaciones de la autonomía forman parte del derecho a disfrutar de un ambiente adecuado.<sup>14</sup>

De esta forma, los derechos ambientales adicionan un presupuesto general que condiciona todo el desenvolvimiento de la autonomía individual y, por consiguiente, afecta al ejercicio de los demás derechos individuales, ya que la calidad de vida y, en particular, el ambiente adecuado delimitan el escenario en el que se desarrollan los sujetos; lo anterior lleva a concluir

<sup>9</sup> Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002, p. 377.

<sup>10</sup> Libri, Franco Angeli, *Liberalismo y democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 41.

<sup>11</sup> Canosa Usera, *op. cit.*, nota 8, p. 134.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 127-129.

<sup>13</sup> Freeman, Michel, "Are the Collective Human Rights?", *Political Studies*, 1995, XLII, p. 35, citado por López Calera, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos?*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 60.

<sup>14</sup> Canosa Usera, *op. cit.*, nota 8, pp. 133-135.

que sin éste, no sólo el ejercicio de los derechos simplemente no sería el deseado, sino que, en caso extremo, simplemente no habría vida humana, ni sociedad, ni derecho.<sup>15</sup>

Por tanto, los derechos ambientales más que agotarse con su sola incorporación en los ordenamientos jurídicos, adquieren sentido como garantías de las condiciones materiales —biosféricas— para el desenvolvimiento de la libertad, asegurando los mínimos vitales para todos, y que son imprescindibles para garantizar el régimen de libertades; así, la injerencia del Estado para la consecución de ese aseguramiento —la vertiente prestacional del derecho a un ambiente adecuado— tendría que dirigirse únicamente a la gestión de las acciones necesarias para generar los efectos ambientales que, de acuerdo con las tendencias prevalecientes, no se generarían espontáneamente.<sup>16</sup>

No basta, entonces, sólo con reconocer formalmente este derecho, sino que es preciso también definir su contenido y establecer las modalidades para su ejercicio;<sup>17</sup> la sola incorporación de los derechos ambientales a los sistemas jurídicos no es suficiente para tener por tutelados los intereses relacionados con el entorno de los seres humanos. Para tal efecto, es necesario que los titulares del derecho cuenten, frente a su eventual contravención, con el poder para presentar y mantener una pretensión jurídica ante un órgano del Estado con funciones jurisdiccionales, obtener una decisión de éste sobre la propia pretensión y lograr, en su caso, la ejecución forzosa de la misma.<sup>18</sup>

Esto es, el derecho a un ambiente adecuado genera otro diverso, de naturaleza igualmente prestacional, que conlleva una serie de obligaciones a cargo de los órganos del Estado,<sup>19</sup> para establecer y operar mecanismos que conduzcan, a través de los órganos materialmente jurisdiccionales, las pretensiones jurídicas para el reconocimiento y restitución de los derechos ambientales, en caso de su contravención, no sólo como la materialización

<sup>15</sup> Loperena Rota, *op. cit.*, nota 2, p. 52.

<sup>16</sup> Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 176.

<sup>17</sup> Maddalena, Paolo, "Las transformaciones del derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales", *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, año 14, núm. 41, mayo-agosto de 1992, p. 355.

<sup>18</sup> Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1991, p. 155.

<sup>19</sup> González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 53.

de una garantía más reconocida en el texto constitucional, sino en un requisito elemental para la tutela efectiva de tales derechos.<sup>20</sup>

## II. LOS DERECHOS AMBIENTALES EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

En marzo de 1999 la sexta reforma al artículo 4o. de la Constitución creó un nuevo párrafo quinto —actualmente párrafo cuarto—, que incorporó el derecho de *toda persona a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*. En esa misma ocasión fue adicionado el párrafo primero del artículo 25 del mismo ordenamiento para determinar que *corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable*. No obstante, la Constitución general de la República contiene disposiciones que consolidan y complementan la formulación de ese derecho, particularmente en cuanto a la determinación de su objeto, así como en la vertiente prestacional del mismo, es decir, en el derecho a la preservación del ambiente.

El 3 febrero de 1983 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la declaratoria que tuvo por adicionado un, entonces, tercer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se determinó que toda persona tiene derecho a la protección a la salud; para cuyo efecto, la ley debería de definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así como establecer la concurrencia de las autoridades de la federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general.

La salud como objeto de este derecho puede entenderse como un estado de bienestar físico, psíquico y social, tanto del individuo como de la colectividad.<sup>21</sup> Desde esta perspectiva, el derecho a la protección a la salud, incluye tanto el acceso a los servicios personales de salud, como atención médica preventiva, curativa y de rehabilitación, como los servicios de ca-

<sup>20</sup> Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 13.

<sup>21</sup> Freire, José Manuel, “Política sanitaria”, *Políticas sociales y Estado de bienestar en España. Memoria de 1999*, Madrid, Trotta, 1999, p. 422, citado por Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 7, p. 180.

rácter general, o de salud pública, que comprenden, entre otros, a la protección al ambiente.<sup>22</sup> Este campo de la protección a la salud abarca una amplia área de la sociedad, como el entorno de los lugares de residencia y de ocupación de las personas, así como el medio físico en que se ubican y desenvuelven.<sup>23</sup>

El derecho a la protección a la salud tiene implícito, entonces, a aquel a un ambiente *sano*; sin embargo, esta noción no comprende a otros elementos que están incluidos en el derecho a disfrutar de un ambiente *adecuado* como la preservación de la productividad de los ecosistemas, o de factores culturales o estéticos que no necesariamente están vinculados con la salud humana.<sup>24</sup> Aun así, lo anterior no es óbice para considerar a este dispositivo como parte fundamental de la esfera de derechos que, en relación con el ambiente, delinea la Constitución mexicana.

No obstante, la primera mención al ambiente en la Constitución se incorporó en la misma fecha, fundada en la reforma que creó su llamado *capítulo económico*. Fue en el sexto párrafo del artículo 25 en el que se estableció que el apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía se realizaría sujetándolos a las modalidades que dictara el interés público, cuidando la conservación de los recursos y del ambiente.

Este dispositivo podría ser apreciado como una reiteración de la facultad prevista en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional para imponer a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público; sin embargo, se trata de atribuciones similares en cuanto a su terminología, pero distintas en cuanto a sus objetivos, toda vez que mientras que ésta se refiere al ejercicio de un derecho real, la establecida en el citado artículo 25 alude a la actividad empresarial —en su sentido amplio— por lo que, en todo caso, importaría una restricción a la libertad económica, en términos similares a los del artículo 5o. de la Constitución general de la República, pero con un propósito más definido.<sup>25</sup> De esta forma, la disposición

<sup>22</sup> Valadés, Diego, “El derecho a la protección de la salud y el federalismo”, Soberón Acevedo, Guillermo *et al.*, *Derecho constitucional a la protección de la salud*, 2a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 95.

<sup>23</sup> Santos-Burgoa, Carlos, “Medio ambiente y salud”, en Muñoz de Alba Medrano, Marcia (coord.), *Temas selectos de salud y derecho*, México, UNAM, 2002, p. 154.

<sup>24</sup> Brañes, Raúl, *op. cit.*, nota 16, p. 103.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 84.

en comento sustenta las restricciones que a la actividad económica impone la legislación ambiental; no obstante, habrá que destacar sus limitaciones, toda vez que excluye a la actividad pública de la imposición de las modalidades que se refiere el propio artículo constitucional.

El 7 de febrero de 1983, cuatro días después de publicada la reformas anteriores, se tuvo por adicionado un, entonces, cuarto párrafo al artículo 4o. constitucional, que estableció el derecho de toda *familia* a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; para tal efecto, establece esta disposición, en la legislación ordinaria se determinarán los instrumentos y apoyos necesarios. Este dispositivo constitucional amerita varias consideraciones, la primera, que se aparta de la norma general establecida en el artículo 1o. de la propia Constitución, toda vez que señala como titular de la garantía no a *toda persona*, sino a *toda familia*, que es una organización a la que aun el ordenamiento no ha reconocido personalidad jurídica. Además, parece redundante la calificación del objeto del derecho, toda vez que el *Diccionario de la Lengua Española*<sup>26</sup> define, en su cuarta acepción a lo *digno*, como aquello que puede aceptarse o usarse sin detrimento en la reputación, fama o prestigio, mientras que la quinta acepción del término *decoro* lo refiere como el nivel mínimo de calidad de vida para que la *dignidad* de alguien no sufra menoscabo. No obstante, una noción cercana al contenido material de esta garantía puede aludir a un *espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*.<sup>27</sup>

La trascendencia ambiental de este derecho fue evidenciada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia del 9 de diciembre de 1994, dictada en el recurso especial de protección de los derechos fundamentales interpuesto por Gregoria López Ostra en contra del reino de España, en relación con el defectuoso funcionamiento de una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos, construida con una subvención pública en la ciudad de Lorca, Murcia, situada a unos pocos metros de su domicilio, que despedía gases, humos y malos olores, ocasionando problemas de salud a varias personas. Sustancialmente, la recurrente argumentó

<sup>26</sup> Real Academia Española, 21a. ed., Madrid, Espasa, 2000.

<sup>27</sup> Folleto informativo núm. 21, "El derecho a una vivienda adecuada", preparado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, citado por Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 7, p. 214.

que con esas emanaciones, y con la actitud pasiva de las autoridades españolas frente a la situación, se violaba el derecho a la vida privada y familiar, así como a la libertad de elección de domicilio, estipulado en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.<sup>28</sup> En la sentencia, el mencionado tribunal determinó que “algunos ataques graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarle del derecho de disfrute de su domicilio a través de un daño a su vida privada y familiar sin que, sin embargo, se ponga en grave peligro la salud del interesado”.<sup>29</sup>

Resulta, por tanto, que el derecho a *disfrutar* de una vivienda decorosa, importa la posibilidad jurídica para que el entorno doméstico no sea alterado por fenómenos de contaminación o degradación ambiental que, aun sin afectar la salud de las personas, le resten *dignidad* al domicilio o a sus moradores.

Por otra parte, en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, cuyo texto no ha sido modificado desde su promulgación en 1917, se señala que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. De esta concepción de la propiedad privada deriva, entre otras atribuciones, la facultad del Estado para imponer a aquella las modalidades dictadas por el interés público.

Estas modalidades se materializan cuando, por un mandato legal, todos o alguno de los atributos de la propiedad —uso, usufructo o disposición— se limitan o restringen, mas no se eliminan, es decir, se conserva la nuda propiedad y los demás atributos de este derecho, pero limitados, a diferencia de la expropiación, que supone la extinción de la nuda propiedad, cuando la expropiación es total, o la extinción de cualquiera de los otros atributos de la propiedad, en caso de que sea parcial. Al respecto, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación los elementos necesarios para que se configure la modalidad son, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y, segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción original, que se traduce en una extinción parcial de los atributos del propietario, de forma que éste no

<sup>28</sup> Loperena Rota, *op. cit.*, nota 2, p. 41.

<sup>29</sup> Canosa Usera, *op. cit.*, nota 8, p. 161.

sigue gozando de todas las facultades inherentes a la extensión original de su derecho.<sup>30</sup>

La potestad de la nación para, en todo tiempo, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, consagra el principio de la función social de la propiedad privada, cuya relevancia ambiental resulta clara si se repara en que la protección al entorno puede, muchas veces, exigir la limitación de ciertos atributos del dominio privado.<sup>31</sup> Lo anterior fue aún más evidente con la adición al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución general de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, con la que quedó incorporado en el texto constitucional que, como consecuencia de la facultad que la nación tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, el Estado mexicano puede regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, así como para dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Con esta reforma pasó a formar parte de la Constitución federal el deber del Estado de proteger al ambiente, entendido como una salvaguardia integral del mismo ya que *preservar y restaurar el equilibrio ecológico* significa, precisamente, *preservar y restaurar* la relación de estabilidad dinámica entre todos los elementos que configuran un determinado ambiente y que es, en último término, la que hace posible las formas de vida que existen en su interior.<sup>32</sup> De lo anterior, es posible desentrañar el principio constitucional de preservación de los elementos naturales, que se materializa con la sujeción de la propiedad y del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a las modalidades dictadas por el interés público, así como a las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Este dispositivo, en concordancia con el sexto párrafo del artículo 25 de la propia ley fundamental, consagra la vertiente prestacional del derecho a un ambiente adecuado, al proveer a los órganos del Estado de las facultades constitucionales para sujetar al interés público, bajo este principio,

<sup>30</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Apéndice de 1995, séptima época. Instancia: Pleno, t. I, Parte SCJN, Tesis 271, p. 253, tesis de rubro: "Propiedad privada, modalidad a la. Elementos necesarios para que se configure".

<sup>31</sup> Brañes, Raúl, *op. cit.*, nota 16, p. 75.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 87.

tanto a la propiedad privada como a la actividad económica de los sectores social y privado.

### III. EL DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA

En el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen cinco garantías: la prohibición de la autotutela o “hacerse justicia por propia mano”; el derecho a la tutela jurisdiccional o al acceso a la justicia; la abolición de costas judiciales; la independencia judicial, y la prohibición de la prisión por deudas del orden civil.<sup>33</sup>

El derecho al acceso a la justicia puede definirse como aquel que ostenta toda persona para que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con *garantías mínimas*,<sup>34</sup> como la definición de los plazos y términos fijados en leyes, así como el acceso a una justicia expedita y gratuita, impartida por tribunales independientes e imparciales. Por tal motivo, el Estado se encuentra obligado a establecer y dotar de competencia a los órganos jurisdiccionales respectivos, y a procurarles los medios necesarios para su adecuado funcionamiento, en los términos que señala la propia Constitución.<sup>35</sup> Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que en el derecho al acceso a la justicia, se consagran a favor de los gobernados los siguientes principios:<sup>36</sup>

- *Justicia pronta*, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes.

<sup>33</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época. Instancia: Primera Sala, t. XIX, mayo de 2004, Tesis: 1a. LIII/2004 de rubro “garantía a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución federal. Sus alcances”, p. 513.

<sup>34</sup> González Pérez, Jesús, *op. cit.*, nota 19, p. 33.

<sup>35</sup> Fix-Fierro, Héctor, “Artículo 17 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 14a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, t. I, 1999, pp. 191-201.

<sup>36</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XV, mayo de 2002, Tesis: 2a. L/2002 de rubro “Administración de justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios que integran aquel derecho público subjetivo, a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales”, p. 299.

- *Justicia completa*, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.
- *Justicia imparcial*, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.
- *Justicia gratuita*, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

Está claro, entonces, que el Estado se encuentra constitucionalmente obligado a proveer lo necesario para que ninguna controversia quede sin resolverse,<sup>37</sup> para lo cual, debe observar la totalidad de los derechos que integran a la garantía de tutela jurisdiccional, en cualquiera de las disposiciones procedimentales secundarias,<sup>38</sup> y a través de cualquiera de las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho. Esta obligación no se constriñe, además, sólo a la abstención por parte del Estado para que el individuo despliegue las acciones que, conforme a derecho, le correspondan, sino que impone la realización de actos que garanticen que *toda persona* efectivamente tenga acceso a los sistemas de justicia, y que obtenga de éstos un tratamiento igualitario que, a su vez, implica la incorporación y

<sup>37</sup> Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2001, t. I, p. 117.

<sup>38</sup> Entendiéndose a éstas como reglamentarias de la garantía de acceso a la justicia, con independencia de la rama del derecho a que pertenezcan. Véase Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa. Contribución al estudio de los fines del proceso*, 3a. ed., México, UNAM, 2000, p. 231.

aplicación sistemática de herramientas que aseguren la efectividad de los mecanismos de acceso a la justicia en condiciones de igualdad.<sup>39</sup>

#### IV. EL PROYECTO DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS AMBIENTALES

El 25 de abril de 2001, el senador Óscar Cantón Zetina presentó a la Cámara de su adscripción la iniciativa de reforma al párrafo cuarto del artículo 4o., y la adición de un párrafo quinto al propio dispositivo, así como la de un apartado “C” al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la exposición de motivos de esta iniciativa<sup>40</sup> se sostuvo que la contaminación del aire y del agua, la deforestación de grandes extensiones del territorio nacional y la depredación de la flora y la fauna, no sólo continuaban, sino que iban en aumento, a pesar de la legislación y la aplicación de políticas ambientales; por eso se reclamaban respuestas contundentes que cambiaran el estado de cosas imperantes y que castigaran a quienes incumplieran las responsabilidades que tienen en materia ambiental.

El autor de la iniciativa afirmaba que existía una tendencia a nivel mundial a crear organismos en materia ambiental, prevaleciendo las siguientes posturas: la creación de una oficina o sección dependiente del Ministerio Público o bien, la creación de organismos distintos y autónomos al estilo del *ombudsman* de los países escandinavos o el defensor del pueblo en Guatemala o España. Todos esos organismos habían recibido facultades para actuar. Su función esencial consistía en atacar o pedir la nulidad de autorizaciones o permisos y coadyuvar en los procedimientos penales.<sup>41</sup>

En México —continúa la exposición de motivos de la iniciativa— el único organismo parecido a esas figuras era la Comisión Nacional de De-

<sup>39</sup> Ferrandino, Álvaro, “Acceso a la justicia”, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2004, p. 379.

<sup>40</sup> Senado de la República, *Diario de Debates*, LVIII Legislatura, año I, segundo periodo ordinario, núm. 13, 25 de abril de 2001.

<sup>41</sup> Cantón Zetina, Óscar, “El derecho a un medio ambiente adecuado y la Comisión Nacional de Derechos Ambientales en México”, en Carbonell, Miguel (coord.) *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 173.

rechos Humanos, creada con base en la elevación a rango constitucional de la protección y defensa de los derechos humanos. A pesar del reconocimiento de la existencia de un órgano constitucionalmente encargado de velar por el respeto a los derechos humanos —de todos, en principio— en la citada exposición de motivos se esgrime que el reconocimiento constitucional del derecho a disfrutar de un ambiente adecuado, sería precisamente el punto de partida para la creación de un organismo defensor del pueblo en materia ambiental, con características parecidas a la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Para tal efecto, la iniciativa de referencia proponía la creación de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales, con la naturaleza jurídica de organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad y patrimonio propios, que serviría de instancia adicional para que, tanto el gobernado, como los grupos sociales, pudiera hacer valer sus derechos ambientales frente a los actos u omisiones de las autoridades que los afectasen.

Esa institución, según la citada exposición de motivos, debería ser capaz de conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de los derechos ambientales; de intervenir cuando los particulares, o algún otro agente social, cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad; o de actuar cuando las autoridades se negasen infundadamente a ejercer atribuciones que legalmente les correspondan, valorando la afectación que con estas conductas u omisiones se cause a la vida o la salud de las personas o a los ecosistemas.

El 10 de diciembre de 2001, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, del Senado de la República, dictaminaron favorablemente la iniciativa de mérito.<sup>42</sup> En las consideraciones del documento respectivo se afirmó que se coincidía con el autor de la iniciativa en cuanto toca a que todo derecho o garantía establecida en la Constitución debe tener un fundamento claro que le dé vida en el momento de desarrollarla mediante las leyes; sin embargo, muchas veces los mecanismos de defensa no son los más adecuados puesto que la garantía no resulta ser totalmente comprendida. Más aún, en el propio dictamen se sostenía que es la legislación secundaria

<sup>42</sup> Senado de la República, *Diario de Debates*, LVIII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, núm. 34, 11 de diciembre de 2001.

en la que no ha quedado clara la protección concreta al individuo en cuanto a su derecho de acudir a las instancias competentes conforme a la Constitución general de la República.

Asimismo, se argumentó que si bien es cierto que existe una Comisión Nacional de Derechos Humanos, que tiene la finalidad de fungir como un protector de los derechos humanos, lo es también que no tiene la finalidad específica de conocer sobre la materia ecológica, por lo que podría ser factible la creación de un organismo especializado que adoptara una función protectora de la garantía constitucional que en esa materia se establece en el artículo 4o., lo que representaría establecer una institución para la ciudadanía que le permitiera quejarse de los actos que realizare, no solamente la autoridad, sino también el sector privado. A pesar de esta aparente extensividad del diseño organizacional de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales, en el propio dictamen las Comisiones Unidas acotaron:

Queda claro, que este organismo conforme a la iniciativa, representa una instancia adicional de denuncia o de queja al servicio de la sociedad, pero en ningún momento se pretende la creación de un organismo con funciones materialmente jurisdiccionales, por lo que no estaría facultado para juzgar respecto a quien le compete el derecho de indemnización por daño ecológico, pero sí, emitir resoluciones con carácter no vinculativo a las autoridades administrativas y entidades privadas respecto de los actos que afecten al particular para el mejoramiento de la función de aquéllas. En pocas palabras, este organismo no tendría la facultad de exigir que la autoridad cumpla con su determinación, para ello existen las instancias administrativas y jurisdiccionales correspondientes.<sup>43</sup>

El autor de la iniciativa, por su parte, ha dejado en claro que la Comisión Nacional de Derechos Ambientales:

Carente de potestad coercitiva directa ha de valerse de su *auctoritas*, de un prestigio, de una dignidad social, de una fuerza moral que le autorice a formular y hacer cumplir a las autoridades y funcionarios públicos las advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y aque-

<sup>43</sup> *Idem.*

llas sugerencias para la adopción de nuevas medidas como resultado de las investigaciones que realice.<sup>44</sup>

El 13 de diciembre de 2001,<sup>45</sup> el Senado de la República aprobó, por unanimidad, el proyecto por el que reformaría el artículo 4o. y se añadiría un apartado “C” al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en su parte, conducente, estipularía:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección a los derechos ambientales que ampara la legislación vigente.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Ambientales; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de Derechos Ambientales conocerá e investigará, a petición de parte o de oficio, las presuntas violaciones a las disposiciones vigentes en materia ambiental y dará respuesta a las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Las respuestas de la misma Comisión tendrán un trato especial en materia probatoria en las demandas de reparación por daño ecológico.

La Comisión Nacional de Derechos Ambientales se integrará con un presidente y un Consejo Consultivo integrado por quince consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales durará en su cargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y para su remoción se estará a lo dispuesto en el Título Cuarto de esta Constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales presentará anualmente al Congreso de la Unión un informe de actividades, independientemente de que podrá ser requerido en cualquier otro momento para explicar los resultados de su gestión.

La Ley Orgánica que al efecto se expida determinará las atribuciones, obligaciones y funcionamiento de la Comisión y los requisitos con que deberán contar los candidatos para ser presidente o consejero.

<sup>44</sup> Cantón Zetina, Óscar, *op. cit.*, nota 41.

<sup>45</sup> Senado de la República, *Diario de Debates*, LVIII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, núm. 35, 13 de diciembre de 2001.

El autor de la iniciativa ha sostenido que con esa modificación constitucional se pretendía asegurar que los ciudadanos tuviesen, en la práctica, las armas de justicia para hacer efectivo su derecho constitucional para contar con un ambiente adecuado, pero con base en la corresponsabilidad, la sustentabilidad de los recursos, la preservación de los ecosistemas u la promoción constante de una cultura ambientalista.<sup>46</sup> En su intervención del 13 de diciembre de 2001 ante el Pleno del Senado de la República, afirmó que era de esa forma como esa Cámara respondía a la demanda social de contar con mayores elementos jurídicos que fortalezcan y faciliten la participación en todos los ámbitos de la vida nacional.<sup>47</sup>

#### V. LA TUTELA EFECTIVA DE LOS DERECHOS AMBIENTALES

El acceso efectivo a la justicia ambiental inicia, por fuerza, en el reconocimiento de la posibilidad jurídica de toda persona para movilizar el aparato de la justicia para la defensa de sus derechos ambientales. Sin embargo, el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que reconoce el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el bienestar y desarrollo de las personas, es meramente declarativo, dado que no existe con claridad un vínculo entre este derecho y una garantía constitucional que tienda a su defensa,<sup>48</sup> lo que deriva en la dispersión sobre la titularidad de la garantía entre los individuos que conforman la agrupación social, y la falta de legitimación procesal para reclamar, ante el órgano de control constitucional, su debido acatamiento.

Por este motivo, el dispositivo constitucional con el que se ha pretendido tener por reconocido el derecho a un ambiente adecuado, ha sido considerado como una *norma programática* que se constituye sólo en una simple directiva de acción para los poderes constituidos, que no da lugar al surgimiento de derechos subjetivos y, por ende, no le son exigibles a los órganos del Estado.<sup>49</sup> Esta noción de los derechos humanos que todavía conserva el texto constitucional en algunos de sus dispositivos, no sólo ha reducido

<sup>46</sup> Cantón Zetina, Óscar, *op. cit.*, nota 41, p. 176.

<sup>47</sup> Senado de la República, *op. cit.*, nota 45.

<sup>48</sup> González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett, *Introducción al derecho ambiental mexicano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1999, p. 310.

<sup>49</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados-UNAM, 2001, p. 13.

su tutela a una mera acción providencialista del Estado, sino que también ha limitado la capacidad de los individuos para autogestionar sus condiciones ambientales de existencia, y ha minado el valor normativo de la propia Constitución.<sup>50</sup>

Poco aporta para enmendar esta visión restrictiva de la tutela de los derechos ambientales, el decreto aprobado por el Senado de la República el 13 de diciembre de 2001 —aún no sancionado por la Cámara de Diputados—, por el que se pretende adicionar un apartado “C” al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por el contrario, tanto en su exposición de motivos como en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca del Senado de la República, se asume que la Comisión Nacional de Derechos Ambientales no tendrá funciones jurisdiccionales, y únicamente podrá valerse de su autoridad moral para hacer cumplir sus recomendaciones, recordatorios y sugerencias. No se trata, entonces, de un mecanismo de tutela efectiva de derechos sino una burocracia clientelar que, bajo el argumento de su especializado objeto, se crea en paralelo a otra organización constitucionalmente encargada de la promoción y defensa de todos los derechos humanos, incluidos los de índole ambiental.<sup>51</sup>

No obstante, más allá del decreto aprobado, el párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional es, como toda norma jurídica, una hipótesis imperativa de conducta humana, cuya finalidad la distingue del resto de normas; es una disposición constitucional y, por ende, forma parte de aquellas que inician el *deber ser* y, por lo mismo, no son precedidas por otras. En este atributo reside su calidad constituyente porque una vez establecidas inicia y desarrolla el orden normativo.<sup>52</sup> Las disposiciones constitucionales son, entonces, contenidos normativos que vinculan a los agentes públicos; no son meras palabras en un texto sin valor jurídico.<sup>53</sup> Por tanto, en obvio de

<sup>50</sup> Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, *Anuario Jurídico*, México, UNAM, núm. I, 1974, p. 511, citado por Zaldívar, Arturo, “El juicio de amparo y la defensa de la Constitución”, Cossío, José Ramón y Pérez de Ancha, Luis M., *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, p. 45.

<sup>51</sup> Azuela de la Cueva, Antonio, “Entrevista”, *Derecho Ambiental y Ecología*, núm. 9, año 2, México, octubre-noviembre de 2005, p. 11.

<sup>52</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995, p. 133.

<sup>53</sup> Roldán Xopa, José, “Legislación, desregulación y desarrollo económico”, *Lex. Difusión y análisis*, México, Laguna, año IV, núm. 32, febrero de 1998, p. 53.

evitar que los documentos constitucionales sean un simple enunciado teórico, sin la posibilidad que sus mandatos se impongan y antepongan a la voluntad de gobernantes y gobernados, se requiere de los dispositivos jurídicos sancionatorios, que garanticen su vigencia y efectividad.

En los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo es la institución procesal específica para la tutela efectiva de las garantías individuales, y cuyos principios rectores se encuentran consagrados en el artículo 107 de ese ordenamiento. En la fracción primera del referido dispositivo constitucional, se estatuye que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, lo que implica que para que se otorgue el amparo y protección de la justicia federal, es menester acreditar al órgano jurisdiccional el interés jurídico con que se acude a promover el juicio, así como el interés jurídico afectado por la pretendida violación de garantías.

Históricamente, el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Desde esta interpretación,<sup>54</sup> para acreditar el interés jurídico en el amparo, no es suficiente la existencia de una situación abstracta de beneficio colectivo, si no se otorga a un individuo determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. De esta forma, únicamente tendría *interés jurídico* aquella persona a quien la norma jurídica le otorgase la facultad de exigencia referida; consecuentemente, carece de dicho interés cualquier miembro de la sociedad que, por el solo hecho de serlo, pretenda que las leyes se cumplan.

Es menester destacar que la formulación literal de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos únicamente refiere que la prosecución del juicio de garantías se efectuará a instancia de la parte agraviada; ha sido la legislación secundaria y la interpretación jurisprudencial la que ha limitado los alcances del mencionado

<sup>54</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octava época, Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. 60, diciembre de 1992, p. 35, Tesis I. 1o. A. J/17 de rubro: "Interés jurídico, noción de. Para la procedencia del amparo".

dispositivo constitucional. Esta interpretación restrictiva deja de lado que, en su significación gramatical, el *agravio* refiere a cualquier ofensa o perjuicio no sólo en sus derechos, sino también en sus intereses,<sup>55</sup> y tratándose de asuntos de *interés público*, como los relativos a la protección al ambiente, los interesados son todos, cualquier persona, no sólo aquellos que realicen ciertas actividades o quienes se ubiquen en determinado supuesto normativo.<sup>56</sup> Ciertamente, la interpretación de algunos órganos jurisdiccionales federales vislumbra un paulatino cambio en la estimación del *interés jurídico*, no sólo como aquel equivalente al *derecho subjetivo*, sino también como aquel que le confiere al interesado una expectativa legal concreta<sup>57</sup> que, incluso, puede ser de carácter colectivo o difuso, lo que permitiría considerar una legitimación procedimental de mayor amplitud; sin embargo, aún persiste este criterio en el texto vigente de la Ley de Amparo.

Por otra parte, hay que destacar que el citado artículo 107, en los párrafos tercero y cuarto de la fracción II, prevén una modalidad del juicio de amparo, que modifica sustancialmente los principios rectores del juicio de garantías, en particular, por lo que se refiere a la acreditación del interés jurídico: el juicio de amparo en materia agraria. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a este juicio como el régimen especial que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, formales o informales, en sus derechos agrarios; asimismo, ha determinado las notas distintivas de esa vía, entre las que destacan:<sup>58</sup>

- Improcedencia del desistimiento tratándose de núcleos de población y de la caducidad de la instancia o el sobreseimiento por falta de promoción.

<sup>55</sup> Santos-Burgoa, Carlos, *op. cit.*, nota 23.

<sup>56</sup> Góngora Pimentel, Genaro, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Laguna, 2000, pp. 451-509.

<sup>57</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. V, Segunda Parte-1, enero a junio de 1990, p. 252, tesis de rubro "Interés jurídico. Su noción en materia de recursos y procedimientos contenciosos en sede administrativa"; y Góngora Pimentel, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, 7a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 75-77.

<sup>58</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, Instancia: Segunda Sala, t. 84, tercera parte, p. 25, tesis de rubro: "Amparo en materia agraria. Sus notas distintivas".

- El derecho de reclamar, en cualquier tiempo, actos que afecten a núcleos de población, lo que se traduce en la prohibición de sobreseer el juicio sobre la base de la causal de improcedencia establecida en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo.
- Facultad de admitir la demanda y decretar de inmediato la suspensión provisional, en caso de que se reclamen actos que puedan afectar los derechos de núcleos de población.
- Obligación de examinar los actos reclamados tal y como aparezcan probados, aunque sean diferentes a los reclamados en la demanda.
- Obligación de recabar de oficio las pruebas que se estimen pertinentes.

Como puede apreciarse, el juicio en materia agraria, sobre todo sus disposiciones relativas a derechos agrarios comunales y a la pretensión de derechos, tanto individuales como colectivos y aun a comunidades de hecho,<sup>59</sup> ha sido concebido como una forma evolucionada del juicio de amparo, que provee de un mecanismo de tutela ajeno a la protección restrictiva de las garantías individuales, y que atiende a intereses que pueden ser considerados como difusos, como las expectativas de derechos de núcleos comunales informales. Así, esta modalidad del juicio de amparo, surgida en noviembre de 1962, ha incorporado nuevas características, diferentes principios y ha alterado sustancialmente los fundamentos teóricos e históricos del juicio de garantías.

Estos nuevos principios y características han enriquecido al amparo y permiten vislumbrar una alternativa para ampliar el ámbito de tutela del actual juicio de garantías, a fin de abarcar a los derechos ambientales. Con ese propósito, bien podría explorarse la posibilidad de modificar los párrafos tercero y cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución federal, así como el Libro Segundo de la Ley de Amparo, a efecto de que el sistema de garantías constitucionales vigentes, envuelva en su manto protector también a los derechos ambientales, toda vez que no bastaría con referir a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 4o. constitucional, dado que tales derechos no sólo refieren al goce presente, sino también al

<sup>59</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, Instancia: Pleno, t. III, febrero de 1996, p. 165, tesis P. XV/96 de rubro: "Competencia agraria, comunidades de hecho, afectación de derechos de las. Corresponde conocer de ésta a los tribunales agrarios al estar reconocidas y tuteladas directamente por la Constitución federal".

de protección de los elementos ambientales para su disfrute futuro, en concordancia con lo estipulado tanto en los párrafos tercero y quinto del citado artículo 4o., como en los artículos 25 y 27 de la propia Constitución.

## VI. REFLEXIÓN FINAL

La noción de los derechos ambientales como *intereses difusos* ha estado contrapuesta a la lógica constitucional predominante que ha privilegiado la protección de las garantías individuales que se materializan en intereses *personales* o *directos*; ante lo anterior, la protección del derecho a un ambiente adecuado ha sido sojuzgada a la intervención directa de los órganos del Estado,<sup>60</sup> lo que ha hecho depender el contenido y protección de éstos no de la persona misma, sino de la instrumentación de los proyectos sociales incorporados al texto constitucional, formulados a partir de una concepción providencialista de la función del Estado, que hace presumir la existencia de una relación de *supra* a subordinación entre éste y sus gobernados.<sup>61</sup> Sin embargo, además de que la efectividad de tal mecanismo ha sido constantemente debatida, sobre todo a partir del último cuarto del siglo pasado, este sistema de tutela de los derechos ambientales sólo ha postergado el reconocimiento de la potestad jurídica para actuar, de manera autónoma, en defensa de los derechos ambientales.

Ciertamente, la protección de los derechos ambientales es procesalmente muy compleja, ya que o bien nadie tiene el derecho de remediar el daño al interés colectivo, o bien el interés de cada quien para remediarlo es demasiado pequeño para inducirlo a emprender una acción; no obstante, las personas *en conjunto* tienen un interés suficiente en reclamar la satisfacción de dicho interés.<sup>62</sup> Sin embargo, no es dable pretextar dicha complejidad para prolongar la permanencia de las limitadas e insuficientes vías de protección de los derechos ambientales, o para justificar la creación de nuevas instituciones que, lejos de abonar al reconocimiento pleno de los

<sup>60</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, p. 13.

<sup>61</sup> Martínez Bullé-Goyri, Víctor Manuel, *Los derechos humanos en el México del siglo XX*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, 1998, p. 33.

<sup>62</sup> Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 20, pp. 20 y 21.

derechos ambientales, han sido gestadas a partir de una visión providencialista de la tutela de derechos, que no va más allá de su simple declaración formal.

Si bien es cierto que el amparo mexicano, en muchos aspectos, se adelantó a su tiempo, también lo es que en el mundo la evolución de las distintas instituciones de justicia constitucional no se ha detenido. Por el contrario, el dinamismo en esta materia es enorme.<sup>63</sup> Ante este fenómeno expansivo y creativo, el juicio de amparo mexicano durante mucho tiempo se ha estancado en un inmovilismo que ha provocado que pierda efectividad y terreno frente al avance del derecho contemporáneo.

La revisión integral del juicio de amparo no es un proceso sencillo, particularmente porque requiere, por fuerza, de decisiones políticas favorables, tanto de las entidades del sistema de justicia, así como de las Cámaras legislativas y del Poder Ejecutivo, instancias de gran responsabilidad que, generalmente, no se sienten comprometidas con esta temática, a pesar de que está en juego el fortalecimiento y la credibilidad de las instituciones vinculadas a la resolución de conflictos sociales.<sup>64</sup>

En el caso de los derechos ambientales, es necesario insistir en la pertinencia de la reforma a la Constitución general de la República y en las leyes reglamentarias respectivas para, mediante el establecimiento de las excepciones pertinentes a los principios rectores del juicio de amparo, se permita a los individuos tener acceso a esta garantía constitucional en defensa de tales derechos.<sup>65</sup>

La reconstrucción del juicio de amparo sobre la base de la consideración de la situación jurídica de la persona con un auténtico derecho subjetivo a un ambiente adecuado, plantea un objetivo razonable, reconformar la Constitución general de la República y sus leyes reglamentarias, a efecto de ampliar el núcleo de derechos y libertades fundamentales colocados bajo la protección del juicio de amparo.

Sin embargo, es necesario, además, incorporar otro elemento para la tutela efectiva de los derechos ambientales: el relativo a la correlativa obligación de toda persona para protegerlo.

<sup>63</sup> Zaldívar, Arturo, *op. cit.*, nota 50, p. 47.

<sup>64</sup> Fernandino, Álvaro, *op. cit.*, nota 39, p. 405.

<sup>65</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000; Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, *Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001, pp. 96-98.

En los últimos treinta años prácticamente toda Constitución que ha sido expedida o reformada ha incorporado, por lo menos, alguna referencia al medio ambiente;<sup>66</sup> ya sea para reconocer el derecho a un ambiente adecuado, o para establecer diversas disposiciones orientadas hacia la instrumentación de un estilo sustentable de desarrollo; sin embargo, en algunos de ellos se ha incluido, además, la obligación ciudadana de proteger el ambiente. Tal es el caso de la Constitución española, en cuyo artículo 45 se estipula que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo y, para el caso de violación de esa obligación, en la ley se establecerán las sanciones penales y administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Algunos Estados latinoamericanos han hecho lo propio. En el artículo 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay se prohíbe la ejecución de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al ambiente. La Constitución de Guatemala establece, en su artículo 97, la obligación del Estado y de los habitantes del territorio guatemalteco de propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación ambiental y mantenga el equilibrio ecológico. En la Constitución de la República Federativa del Brasil se determina, por conducto de su numeral 225, que corresponde tanto al poder público como a la colectividad la obligación de defender al ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras. En el artículo 127 de la Constitución de Venezuela, por su parte, se establece que toda persona y cada generación ostentan el derecho y el deber de proteger al ambiente en beneficio de sí mismas y de las generaciones venideras; para tal efecto, se obliga al Estado a proteger al ambiente, la diversidad biológica, genética, y los procesos ecológicos. En Chile, en el artículo 19 constitucional se asegura a todas las personas el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación e, incluso, se delega en el Poder Legislativo la potestad de definir las restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos para velar por que este derecho no sea violentado.

La inclusión, en el texto constitucional, del deber correlativo que deriva del derecho a un ambiente adecuado, puede sustentar la obligación de res-

<sup>66</sup> Bosselmann, Klaus, "Un approccio ecologico ai diritti umani", en Greco, Michele (ed.), *Diritti umani e ambiente. Giustizia e sicurezza nella questione ecologica*, Fiesole, Edizioni per la Pace, 2000, p. 71, citado por Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 7, p. 203.

ponder por los daños ocasionados al entorno, así como el desarrollo, en la legislación secundaria, de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y a la reparación del daño ambiental,<sup>67</sup> dado que las disposiciones establecidas en los artículos 25 y 27 de la Constitución general de la República, particularmente las relativas a la imposición de modalidades de interés público tanto a la actividad económica como a la propiedad privada, no alcanzan a cubrir todo el espectro de posibles conductas que atentan contra el ambiente o el equilibrio ecológico.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa. Contribución al estudio de los fines del proceso*, 3a. ed., México, UNAM, 2000.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, "Entrevista", *Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 2, núm. 9, octubre-noviembre de 2005.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000.
- CANOSA USERA, Raúl, "Protección constitucional de derechos subjetivos ambientales", en CARBONELL, Miguel (coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.
- CANTÓN ZETINA, Óscar, "El derecho a un medio ambiente adecuado y la Comisión Nacional de Derechos Ambientales en México", en CARBONELL, Miguel (coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.
- CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados-UNAM, 2001.

<sup>67</sup> Soto Flores, Armando, *Estudios políticos y constitucionales sobre temas contemporáneos*, México, Porrúa, 2005, p. 214.

- COMISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO, *Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002.
- FERRANDINO, Álvaro, "Acceso a la justicia", en PÁSARA, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2004.
- FIX-FIERRO, Héctor, "Artículo 17 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 14a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, t. I, 1999.
- \_\_\_\_\_ y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, "El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria", en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. I, México, UNAM, 2001.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Laguna, 2000.
- \_\_\_\_\_, *La suspensión en materia administrativa*, 7a. ed., México, Porrúa, 2003.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan y MONTELONGO BUENAVISTA, Ivett, *Introducción al derecho ambiental mexicano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1999.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001.
- JUSTE RUIZ, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, 2a. ed., Madrid, McGraw-Hill, 1999.
- KUNICKA-MICHALSKA, Bárbara, "Derecho al medio ambiente como el derecho humano de la tercera generación", *Jurídica*, México, Universidad Iberoamericana, 1993, núm. 22.
- LIBRI, Franco Angeli, *Liberalismo y democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- LOPERENA ROTA, Demetrio, *Los principios del derecho ambiental*, Madrid, Civitas, 1998.
- LÓPEZ CALERA, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos?*, Barcelona, Ariel, 2000.
- MADDALENA, Paolo, "Las transformaciones del derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales", *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, Depalma, año 14, núm. 41, mayo-agosto de 1992.
- MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor Manuel, *Los derechos humanos en el México del siglo XX*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, 1998.

- OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1991.
- PÉREZ, Efraín, *Derecho ambiental*, Bogotá, McGraw-Hill, 2000.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. ed., Madrid, Espasa, 2000.
- ROLDÁN XOPA, José, “Legislación, desregulación y desarrollo económico”, *Lex. Difusión y análisis*, México, Laguna, año IV, núm. 32, febrero de 1998.
- ROSATTI, Horacio D., *Derecho ambiental constitucional*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2004.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995.
- SANTOS-BURGOA, Carlos, “Medio ambiente y salud”, en MUÑOZ DE ALBA MEDRANO, Marcia (coord.), *Temas selectos de salud y derecho*, UNAM, 2002.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Diario de Debates*, LVIII Legislatura, año I, segundo periodo ordinario, núm. 13, 25 de abril de 2001.
- , *Diario de Debates*, LVIII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, núm. 34, 11 de diciembre de 2001.
- , *Diario de Debates*, LVIII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, núm. 35, 13 de diciembre de 2001.
- SOTO FLORES, Armando, *Estudios políticos y constitucionales sobre temas contemporáneos*, México, Porrúa, 2005.
- SZÉKELY, Alberto y PONCE NAVA, Diana, “La Declaración de Río y el derecho internacional ambiental”, en GLENDER, Alberto y LICHTINGER, Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994.
- VALADÉS, Diego, “El derecho a la protección de la salud y el federalismo”, SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo *et al.*, *Derecho constitucional a la protección de la salud*, 2a. ed. México, Porrúa, 1995.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.
- ZALDÍVAR, Arturo, “El juicio de amparo y la defensa de la Constitución”, COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ANCHA, Luis M., *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.