

El impacto de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos: los derechos vinculados al medio ambiente sano*

El derecho humano al ambiente sano es el objeto de la presente opinión técnica, que tiene una vocación informativa, para destacar la importancia de éste como el derecho al “bien estar” y a que todos los seres vivientes, incluso las generaciones venideras, disfruten del derecho a vivir bien en el planeta. Es importante recordar que los derechos humanos, incluyendo al derecho humano al medio ambiente sano, tienen un carácter atemporal, y que incluyen a generaciones futuras. Desde 1948 se proclamaba en el seno de las Naciones Unidas: “Nosotros, la gente de las Naciones Unidas, estamos decididos a proteger a las generaciones venideras del azote de la guerra, la cual dos veces en nuestra vida ha producido un sufrimiento incalculable a la humanidad”; desde entonces se han tenido que enfrentar múltiples flagelos, que causan tanto o más sufrimiento que la guerra: la desigualdad, el hambre, la pobreza, la contaminación o los efectos del cambio climático.

El evento que convirtió al medio ambiente en un tema de relevancia a nivel internacional fue la Conferencia de Estocolmo en 1972, que reunió tanto a países desarrollados como en desarrollo, y se emitió una Declaración de 26 principios y un plan de acción con 109

* Elaborado por María del Carmen Aurora Carmona Lara, investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

recomendaciones. La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano y sus Principios formaron el primer cuerpo de *soft law* como fuente de disposiciones internacionales relativas al medio ambiente, que se han convertido en un bloque de derechos constitucionales, en el ámbito nacional, que se combina con derechos asociados al derecho al medio ambiente sano, que va desde el reconocimiento de este derecho hasta la aceptación del derecho al “desarrollo sostenible”, que se ha hecho universal, e incluso ha sido consagrado en textos constitucionales en América Latina.¹

El desarrollo sustentable es “un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.² Ésta es la idea básica que postuló el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocido como Informe Brundtland de 1987), creada por las Naciones Unidas para impulsar un programa de cambio global. Este Informe llevó a las Naciones Unidas a convocar una Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (la llamada “Cumbre de la Tierra”), que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, con la participación de 173 Estados (y la presencia física de 118 jefes de Estado y de gobierno). En esa Conferencia se aprobó una importante Declaración y un plan de acción a nivel mundial, que es conocido como la “Agenda 21”, que inicialmente operó bajo el lema, “piensa globalmente y actúa localmente”. El Plan de Acción de la Agenda 21 se basaba en que los Estados deberían llevar a cabo, en la primera década del siglo XXI, acciones tendentes y contundentes para transformar el modelo de desarrollo imperante, basado en la explotación de los recursos naturales como si fueran ilimitados, y en un acceso desigual a los beneficios derivados de ello, por el nuevo modelo, que denominaron “desarrollo sostenible”, desde los

¹ De catorce Constituciones de América Latina expedidas entre 1972 y 1994, ocho incorporaron ese derecho, bajo distintas formas (en orden alfabético, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú). Por su parte, una reforma de 1994 introdujo ese derecho a la Constitución de Costa Rica de 1949, y lo mismo ocurrió en México con una reforma de 1999.

² *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, 460 pp.

puntos de vista social, económico y ecológico (duradero en el tiempo, eficiente y racional en el uso de los recursos y equitativo en los beneficios).

Al inicio del siglo XXI se presentó en el seno de la ONU la Declaración del Milenio, 2000, que emitió “Los Objetivos del Milenio”, cuya fecha límite de consecución fue en 2015; éstos expresaban el deseo común de erradicar la pobreza extrema y el hambre, incrementar la salud, mejorar la educación de los niños y jóvenes, igualar las oportunidades de superación entre mujeres y hombres, lograr un crecimiento en armonía con el medio ambiente y fomentar la creación de una asociación mundial para el desarrollo. El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), como un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Los dieciséis objetivos tienen metas específicas que deben alcanzarse en 2030. El informe 2020 de los ODS señala que el cambio climático continúa produciéndose a una velocidad mayor de lo previsto. El 2019 fue el segundo año más cálido del que se tenga constancia, y marcó el final de la década más cálida jamás registrada: 2010-2019. Al mismo tiempo, la acidificación de los océanos se acelera, la degradación del suelo continúa, hay especies masivas en riesgo de extinción y siguen predominando los patrones insostenibles de consumo y producción. Esta breve historia de la evolución del derecho al medio ambiente sano y al desarrollo sustentable en el ámbito internacional se enfrenta con nuevos desafíos, tal como lo señala António Guterres, secretario general de las Naciones Unidas:

Como Estados miembros reconocidos en la Cumbre de los ODS celebrada el pasado septiembre (2020), los esfuerzos mundiales llevados a cabo hasta la fecha han sido insuficientes para lograr el cambio que necesitamos, lo que pone en riesgo el compromiso de la Agenda con las generaciones actuales y futuras. Ahora, debido a la COVID-19, una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes amenaza vidas y medios de subsistencia, lo que dificulta aún más la consecución de los Objetivos.

Este grito de alerta debe ser considerado a la luz de las reformas constitucionales en el caso de México y al cambio de paradigma para dar paso a la interpretación y aplicación de los derechos humanos en México. A partir de esta reforma, los derechos humanos dejan de ser postulados programáticos para erigirse en derechos exigibles, tanto por las vías jurisdiccionales como no jurisdiccionales, a partir de la reforma al artículo 1o. constitucional de junio de 2011, en la que se da lugar a la conformación del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos consagrados en el texto constitucional, como es el caso del derecho al ambiente sano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: *a)* los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución federal, y *b)* todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En consecuencia, las normas provenientes de ambas fuentes constituyen un único conjunto normativo, sin jerarquías. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, la elección de la norma aplicable —en materia de derechos humanos—, atenderá a criterios que favorezcan una mayor protección para la persona o que impliquen una menor restricción.³

En el caso de México, la consagración del derecho a un medio ambiente adecuado en 1999 en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representó un trascendental avance en el país hacia la protección de los derechos sociales. El 8 de febrero de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional al artículo cuarto en su párrafo quinto y la adición del párrafo sexto. El texto vigente señala:

³ Cancino Miguel Ángel y Francisco Dorantes Díaz (coords.), *Sistematización de normas en materia ambiental*, Ciudad de México, Procuraduría Ambiental de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, p. 866.

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.

Del texto constitucional se desprende que la Constitución, en cuanto ley objetiva, reconoce un derecho subjetivo público, con el fin de que se contribuya al desarrollo de la persona y a su bienestar. Es decir, el desarrollo y bienestar de toda persona es a su vez una forma de salvaguardar a un bien público. Es necesario resaltar que la ubicación de este derecho en el texto constitucional se encuentra dentro del capítulo de derechos humanos. El derecho humano al medio ambiente sano ha sido constitucionalizado y se convierte a su vez en un principio rector de la política social y económica al señalar que “El Estado garantizará el respeto a este derecho”.

El derecho a un medio ambiente sano se complementa con el principio contenido en el artículo 25 de la Constitución federal, relativo al desarrollo sustentable, que nos puede llevar a considerar que estamos frente a un principio constitucional programático; no obstante, hay que aclarar que los principios rectores o programáticos no dan lugar al surgimiento de derechos subjetivos, por lo que para que el derecho a un medio ambiente adecuado pueda ser exigido ante tribunales requiere, para ser efectivo, activar lo señalado en el propio artículo 4o. y en el artículo 17 de la Constitución.

El artículo 4o., establece que “El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. Atendiendo al mandato constitucional, el 7 de junio de 2013 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que

...regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea

exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

La Ley también señala que

Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o. Constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.

De tal forma,

...el derecho al medio ambiente como una forma de expresión de la dignidad humana puede ser visto como una precondition necesaria para la realización de otros derechos en el futuro. En consecuencia, el derecho a vivir en un medio ambiente sano constituye, sin duda alguna, un derecho fundamental inherente a la dignidad de la persona, relacionado también con la calidad de vida.⁴

Por lo anterior, la definición, caracterización e interdependencia del derecho humano al medio ambiente sano debe analizarse y entenderse a la luz de otras categorías jurídicas igualmente valiosas, como lo son el derecho humano al agua y saneamiento; a la salud; a la alimentación; a la información, participación en asuntos públicos y consulta previa e informada, o en el caso de Constituciones locales, como en la Ciudad de México, el derecho a la ciudad, a una vivienda adecuada y a la movilidad.⁵

⁴ Kiss, Alexandre y Shelton, Dinah, *International Environmental Law*, New York, Transnational Publishers, 1991, p. 22.

⁵ Cancino, Miguel Ángel y Dorantes Díaz, Francisco, *op. cit.*, p. 22.

A las reformas constitucionales señaladas debe considerarse la relativa a las acciones colectivas, consagradas en el artículo 17, por virtud de la cual se insta al Congreso de la Unión a legislar sobre las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Ello dio lugar a una serie de reformas y adiciones al Código Federal de Procedimientos Civiles, al Código Civil Federal y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, cuya finalidad radica en tutelar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, como los relativos al medio ambiente. A tales efectos, las personas legitimadas para ejercitar dichas acciones son la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; el representante común de una colectividad conformada por al menos treinta miembros; las asociaciones civiles sin fines de lucro, cuyos objetos sociales estén relacionados con la materia de que se trate, y el procurador general de la República.

Las reformas a la Constitución consagran los principios de acceso a la justicia ambiental en el artículo 17. Hay que reconocer que el ejercicio de acciones colectivas, y en su caso de acciones constitucionales, deben considerarse como métodos de excepción, en tanto remedios procesales de naturaleza eminentemente cautelar, que no pueden resolver todos los problemas que plantea el acceso a la justicia por conflictos ambientales o en violación del derecho humano al medio ambiente sano.

Las acciones judiciales son un mecanismo mediante el cual las personas pueden promover y exigir la protección del ambiente y los derechos humanos asociados al derecho al ambiente sano cuando las entidades competentes no cumplan sus funciones en materia ambiental o los mecanismos extrajudiciales de participación y control ambiental no den resultado. Sin embargo, falta mucho por construir para que se lleven a cabo las medidas con capacidad de contribuir a la garantía de los derechos humanos asociados al derecho al medio ambiente sano a través de la judicialización de los conflictos ambientales, que son además una oportunidad para reunir, organizar y articular a los actores del mismo, en torno a la garantía de los

derechos involucrados. En este sentido, el juez cumplirá una función articuladora en conflictos complejos en los que a las instituciones y actores involucrados se les dificulta unificar sus posiciones y tomar decisiones de fondo. Esto también será posible a través de la mediación y la generación de soluciones alternativas a los conflictos ambientales.

Es decir, se requiere de una serie de acciones tendentes a generar la defensa y garantía del derecho humano al medio ambiente sano a través de la aplicación efectiva de la legislación ambiental, el acceso a la justicia ambiental y a la reparación del daño causado, ya sea con medidas compensatorias o reparadoras; es decir, un nuevo derecho. Por otro lado, deben fortalecerse los instrumentos preventivos de gestión ambiental que involucren la participación ciudadana, la coordinación interinstitucional y la educación ambiental. Solo así “Tenemos el deber de la esperanza” (Barbara Ward, 1972) de hacer efectivo el derecho al medio ambiente sano.