

MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA ENERGÉTICA

CAPÍTULO DÉCIMO

RETOS PARA EL LITIGIO ESTRATÉGICO EN AMPAROS CLIMÁTICOS. POLÍTICA ENERGÉTICA Y MEDIO AMBIENTE*

Luis Miguel CANO LÓPEZ**

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes relevantes.* III. *Las sentencias del amparo en revisión 54/2021 y el recurso de queja 11/2022.* IV. *Las sentencias de los amparos en revisión 173/2022 y 230/2022.* V. *Conclusiones y prospectiva.*

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, ubicar sentencias relevantes del máximo tribunal constitucional tiene un fin práctico obvio: conocer su jurisprudencia por precedentes obligatorios. Compartir ese trabajo también, pues se debe combatir la ignorancia de dichos precedentes, sobre todo por parte del resto de órganos jurisdiccionales. Todavía más importante, la comprensión adecuada de aquellos precedentes debiera servir para darle la bienvenida a nuevos desarrollos, de modo que la garantía judicial de los derechos humanos no quede estancada. A los juzgados y tribunales les toca la enorme responsabilidad de mostrar iniciativa. Por supuesto, en el foro también nos corresponde hacer planteamientos novedosos y creativos con ese camino andado.

Del litigio estratégico de interés público se espera, como mínimo, la construcción de argumentos respaldados en la jurisprudencia por precedentes obligatorios. Más aún, que desafíe al *statu quo* judicial. La labor es ingrata, ya que requiere en todo momento ser crítica con los desaciertos ju-

* Análisis de las sentencias dictadas en el amparo en revisión 54/2021, el recurso de queja 11/2022 y en los amparos en revisión 173/2022 y 230/2022.

** Litigante defensor de causas de derechos humanos.

risdccionales, y eso pocas veces es bien recibido. Tampoco se trata de exaltar o vituperar a nuestra Suprema Corte con cada resolución. El reto es más sutil, y requiere el permanente compromiso de leer enteras sus sentencias, entenderlas, relacionarlas, proyectarlas a otros casos.

En esta oportunidad el ejercicio versa sobre algunos retos para el litigio estratégico de causas ambientales a través del juicio de amparo indirecto. Primordialmente en torno a la legitimación de personas, comunidades y organizaciones para accionar esta vía. Ello, con especial énfasis en casos climáticos, pues como se expondrá, para estos el panorama no es para nada alentador bajo el estado de cosas actual.

II. ANTECEDENTES RELEVANTES

De cinco años a la fecha, indudablemente nuestra Suprema Corte ha avanzado en la garantía judicial del derecho a un medio ambiente sano. La promesa de justiciabilidad de los derechos a la información, a la participación y al acceso a la justicia en materia ambiental parece ir por buen camino. Con la entrada en vigor del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (el Acuerdo de Escazú), cualquiera supondría que la apertura de la legitimación para acudir al amparo constituye una tendencia irreversible. Jurídicamente pienso que así es. El problema surge ante descartados intentos para “politizar” nuestra justicia.

De entrada, recordemos el *leading case* respecto al interés legítimo en este campo. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución recaída en el amparo en revisión 307/2016, estudió la figura del interés legítimo en materia ambiental, y en tal precedente sentó como criterio que “el interés legítimo para promover un amparo en materia ambiental depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales” (párrafo 155). También aclaró que “consciente de la complejidad que implica definir quiénes se benefician o aprovechan los servicios ambientales de un ecosistema, esta Sala adopta, como uno de los criterios para identificar esta relación entre la persona y los servicios ambientales, el concepto del entorno adyacente” (párrafo 163). Así, serán personas beneficiarias quienes habiten o utilicen el entorno adyacente o las áreas de influencia de un ecosistema determinado; entendiendo por áreas de influencia a “las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio

ambiente” (párrafos 164 y 165), lo cual no se limita a un criterio de vecindad inmediata (párrafo 167). De ese modo, concluyó

...que se actualiza el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental, cuando se acredita que existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que puede demostrarse —como uno de los criterios de identificación, mas no el único— cuando el accionante acredita habitar o utilizar el “entorno adyacente” del ecosistema, entendiendo éste como su área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta (párrafo 170).

Bajo este enfoque, “para acreditar el interés legítimo en materia ambiental no es necesario demostrar el daño al medio ambiente pues, en todo caso, y atendiendo al principio de precaución, el daño o el riesgo de daño al medio ambiente, constituirá la materia de fondo del juicio de amparo” (párrafo 171). Estos criterios generales deben considerarse en toda causa.

Ahora bien, si este precedente marcó un parteaguas respecto de los amparos promovidos por personas físicas, el *leading case* para personas jurídicas fue otro. Se trata del amparo en revisión 839/2019, fallado por la Segunda Sala de la Corte.

El criterio establecido por esta Sala indica como guía para apreciar la legitimación de una persona jurídica para promover un juicio de amparo indirecto en materia ambiental, un escrutinio jurisdiccional de flexibilidad y razonabilidad con el cual se debe maximizar el acceso a la justicia en todos los amparos ambientales, acorde a los principios *pro persona*, *pro actione* y de precaución (párrafo 252); después, acreditar que se cuenta con un interés legítimo, con sólo la posibilidad de expresar un agravio diferenciado del resto de la sociedad, o bien resentir una afectación en su esfera jurídica (párrafo 253), lo cual, para una asociación civil que tiene un objeto social ligado a la protección del medio ambiente, queda demostrado en función de ese bien jurídico que intenta proteger y la especial posición que ostenta en la tutela de tal derecho (párrafo 255). En paralelo, se debe tener en cuenta que la eventual concesión del amparo generaría para estas quejas un beneficio innegable: permitirles ejercer de manera libre su objeto social, con lo cual evidenciarían un interés propio y distinto al del resto de la sociedad (párrafo 256). E incluso concluye que cualquier asociación civil con un objeto social genérico de protección de derechos humanos tiene legitimación para plantear la defensa del derecho a un medio ambiente sano a través del amparo (párrafos 258, 266 y 268), pues el estudio del interés legítimo en materia am-

biental, tratándose de personas morales, como las asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales, no requiere atender su naturaleza, sino los elementos que han aportado a la defensa del medio ambiente (párrafo 271), aunque ni siquiera es exigible demostrar que se ha actuado previamente en defensa del derecho al medio ambiente (párrafo 274). Ello porque el interés legítimo no se estudia desde una dimensión subjetiva, sino desde una visión objetiva; no desde la naturaleza de la persona jurídica, sino desde la información o capacidad de protección al medio ambiente que pueda aportar (párrafo 276). Y así lo reitera la Segunda Sala al sintetizar su criterio general (párrafos 277 a 287).

Con ambos precedentes era de esperarse que la cuestión de la legitimación para accionar un amparo ambiental quedara saldada, pero no fue así. Aunque ninguno era obligatorio, entre diversos criterios existentes, sí resultaban los más favorables para extender en todo tiempo la protección más amplia, motivo elemental por el cual todo juzgado y tribunal de amparo, en el ámbito de sus competencias, tenía el deber de optar por esa mayor y mejor protección a la hora de garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano en juicio, ya que en atención al mandato establecido en el segundo párrafo del artículo primero constitucional, tenía la obligación de hacer una interpretación amplia vinculada con la legitimación activa en cualquier juicio de amparo en materia ambiental del cual tocara conocer.

Tristemente, en la práctica judicial cotidiana, los criterios de juzgados y tribunales fueron otros. Desde la imposición de un estándar probatorio elevado para probar el interés legítimo de personas físicas y comunidades, en temas tan sencillos como la residencia, hasta la imposibilidad de personas jurídicas para defender el derecho a un medio ambiente sano con el pretexto de que no son titulares de éste.

III. LAS SENTENCIAS DEL AMPARO EN REVISIÓN 54/2021 Y EL RECURSO DE QUEJA 11/2022

A partir de la entrada en vigor de la jurisprudencia por precedentes obligatorios, tras la reforma constitucional del 11 de marzo de 2021, y del Acuerdo de Escazú, llegó la ocasión perfecta para que con aquel carácter se reiteraran los criterios relativos a una legitimación amplia para interponer juicios de amparo ambientales.

Del amparo en revisión 54/2021, fallado por la Primera Sala de la Corte, conviene considerar las razones siguientes. Esa Primera Sala “ha sostenido que el interés legítimo para promover un amparo en materia ambiental

depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales” (párrafo 93). Así, “si un determinado ecosistema se pone en riesgo o se ve afectado, la persona o comunidad que se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que dicho ecosistema brinda, se encuentra legitimada para acudir al juicio de amparo con el objeto de reclamar su protección” (párrafo 95). En otras palabras,

...la privación o afectación de los servicios ambientales que brinda un determinado ecosistema es lo que califica la especial posición del accionante para acudir al juicio de amparo a reclamar su protección, en tanto le permite formular un agravio diferenciado frente al resto de las personas que pueden sentirse afectadas por el daño al medio ambiente, además de que su protección se traduce en la obtención de un beneficio específico: el restablecimiento de dichos servicios ambientales en su favor (párrafo 96).

En tal lógica, “para resolver si se actualiza el interés legítimo de quien promueve un juicio de amparo en defensa del medio ambiente, el juzgador solo deberá determinar si quien alega ser titular del derecho ambiental se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado” (párrafo 98). Análisis que “debe ser conforme al principio de precaución” (párrafo 100). A partir de lo cual se considera que “son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el «entorno adyacente» o las áreas de influencia de un determinado ecosistema” (párrafo 102). Respecto de esta cuestión, las “áreas de influencia se refieren a las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente” (párrafo 103). Y como “cada ecosistema tiene diversas áreas de influencia dependiendo de la naturaleza de los servicios ambientales que presta”, se sigue que “la identificación o el reconocimiento de este espacio geográfico permite entender que cualquier persona que utiliza o habita el área de influencia o el «entorno adyacente» de un ecosistema, es beneficiario de sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa” (párrafo 104). Atento lo cual,

...debe concluirse que se actualiza el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental cuando se acredita que existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que puede demostrarse —como uno de los criterios de identificación, mas no el único— cuando el accionante acredita habitar o utilizar el “entorno adyacente” del ecosistema,

entendiendo éste como su área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta (párrafo 108).

Parecía entonces resuelto el tema, pero el detalle saltó para los casos climáticos, respecto de los cuales ciertamente había quedado un obstáculo desde el fallo del amparo en revisión 307/2016. Traba que constituyó un elemento principal de la sentencia recaída en el recurso de queja 11/2022, de la Segunda Sala de la Corte.

En este precedente, que con solo tres votos no pudo convertirse en jurisprudencia, la mayoría sostuvo que “incluso considerando que las normas reclamadas alteran la mitigación del cambio climático entendido como un servicio ambiental, lo cierto [es] que, dada su característica de global, no es posible identificar un “entrono adyacente” como área geográfica o ecosistema específico del que pudiera desprenderse la existencia de personas beneficiarias o grupos beneficiarios, que implique que los quejosos, en su calidad de jóvenes, tienen una situación diferenciada en relación con el resto de la población del país” (párrafo 69). Añadió que

...frente a los servicios ambientales que implica la disminución del calentamiento global, el derecho al medio ambiente sano no protege de manera especial a las generaciones jóvenes, pues de ese derecho son titulares tanto las generaciones actuales —sin exclusiones o distinciones— como las futuras; de ahí que no pueda decirse que los jóvenes cuenten con una mejor prerrogativa o una mayor o especial protección, ya que, aun cuando los jóvenes fácticamente puedan resentir por más tiempo el calentamiento global, ello no implica una situación diferenciada jurídicamente relevante, porque, en realidad, toda la población mundial sufre las afectaciones del cambio climático, dada su característica de global” (párrafo 70).

Con lo cual concluyó en ese caso concreto, que

...la pretensión que se plantea en el presente juicio de amparo no se refiere a una defensa específica que se encuentre razonablemente relacionada de manera especial con la esfera jurídica de los quejosos, sino a la protección abstracta del derecho a un medio ambiente sano, tal y como lo pudiese hacer valer cualquier miembro de la sociedad en general, en tanto que, se insiste, no se advierte que la calidad de jóvenes ubique a los amparistas en una situación diferenciada —personal o por una regulación sectorial o grupal— que los faculte para acudir al juicio, específicamente frente a las normas reclamadas en cuanto se alega que la forma en que regulan el orden del despacho y a los agentes del mercado eléctrico nacional interrumpen la transición a una política de energía sustentable (párrafo 73).

En otras palabras, que “su calidad de jóvenes no los coloca en una situación diferenciada frente a la afectación que pudieran generar las normas legales [reclamadas], lo que revela la inexistencia de una repercusión cualificada y, por tanto, un interés legítimo como presupuesto indispensable para la procedencia del juicio de amparo” (párrafo 75).

Así las cosas, la amplitud de la legitimación para promover un juicio de amparo indirecto en defensa del derecho a un medio ambiente sano quedó en entredicho, por lo menos en torno a causas climáticas. Y por eso mismo, la importancia de ilustrar esta problemática a partir de otros fallos relevantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidos en agosto de 2022.

IV. LAS SENTENCIAS DE LOS AMPAROS EN REVISIÓN 173/2022 Y 230/2022

Como se sintetiza en el párrafo 18 del engrose que se hizo público del amparo en revisión 173/2022, el criterio seguido por la Segunda Sala en ambos casos es que la prohibición de vender, distribuir, emplear o usar envases, embalajes u otros productos de un solo uso, elaborados con tereftalato de polietileno (en adelante PET) y poliestireno expandido (en adelante unice) es inconstitucional. Ello, por dos razones: i) porque no se encuentra dentro de las facultades que le fueron atribuidas a las entidades federativas, y ii) porque no se ajusta a lo dispuesto por la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la política nacional en torno a la gestión integral de residuos de manejo especial (página 13).

Estos dos juicios de amparo fueron accionados por empresas para cuestionar la prohibición estatal que les impidió comercializar con productos de un solo uso hechos con PET y unice, así que la cuestión de su interés no estaba relacionada con lo que hasta aquí se ha compartido. Sin embargo, la jurisprudencia por precedentes obligatorios que se formó sí condujo a un escenario propicio para retomar el tema del interés legítimo de personas, comunidades y organizaciones para iniciar juicios de amparo en torno a la contaminación por plásticos resultante.

Si a las empresas no se les puede prohibir vender, distribuir, emplear o usar envases, embalajes u otros productos de un solo uso, hechos con PET y unice, a través de la adopción de medidas legislativas en los ámbitos locales, la pregunta obvia que surge es a quién corresponde accionar para exigir que esa prohibición se legisle a nivel federal, más allá de si existe un deber para legislar en tal sentido.

Si no se pone en duda que la contaminación por plásticos tiene efectos climáticos, al menos porque empeora “la emergencia climática al limitar la capacidad de los océanos para eliminar los gases de efecto invernadero de la atmósfera”, como se sostiene en el párrafo 10 del Informe A/76/207 de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos; la cuestión que queda pendiente por resolver es una de legitimación para accionar un juicio de amparo indirecto en materia ambiental en torno al tema.

V. CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA

El veloz recuento de los precedentes citados conlleva un interés práctico patente. ¿Qué se puede esperar en causas de litigio climático en las que no se cuestionen afectaciones concretas? El criterio seguido en la queja 11/2022 pudiera servir de pretexto para postular que en temas climáticos solo existe un mero interés simple.

Esa equivocada conclusión cerraría la puerta del amparo para personas físicas y comunidades. De ahí la importancia de que la legitimación de personas jurídicas con un estándar tan amplio como el adoptado en el amparo en revisión 839/2019 pronto sea reiterada. Existe ya un caso que pudiera propiciar esta resolución: la contradicción de criterios 217/2021. El reto es que al menos en dos ocasiones se ha detenido la propuesta que busca restringir la legitimación de las organizaciones ambientalistas para accionar el amparo; por ejemplo, exigiendo que cumplan con un criterio de localidad y cercanía a los ecosistemas comprometidos. Detalle que en una causa con implicaciones climáticas no sería lo óptimo, como es fácil intuir.

En realidad, el razonamiento para estimar que organizaciones ambientalistas cuentan con interés legítimo colectivo suficiente para asumir la defensa de litigios climáticos sería bastante sencillo: i) la fracción I del artículo 107 constitucional dispone que tendrá carácter de parte agraviada quien aduzca ser titular de un derecho o un interés legítimo individual o colectivo; ii) de ello se sigue que no es necesario ostentar la titularidad de un derecho para plantear su defensa en amparo, pues basta con contar con un interés legítimo; iii) de ahí que no importa si el derecho a un medio ambiente sano es solamente disfrutable por las personas físicas, puesto que aquellas personas morales buscan su garantía a partir de un interés legítimo colectivo, y no de una afectación subjetiva; iv) asimismo, en aquella fracción I del artículo 107 constitucional se añade que para cumplir con el principio de instancia

de parte agraviada se debe alegrar que los actos reclamados violan derechos reconocidos en el orden constitucional, y eso es precisamente lo que suele plantearse; v) por otro lado, en esta disposición constitucional se exige una afectación a la esfera jurídica de la parte agraviada, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; vi) tal afectación a la esfera jurídica de las organizaciones ambientalistas se da en atención a su situación especial y diferenciada, dado su objeto social, que normalmente suele plasmar su misión de proteger el medio ambiente, aunque debiera bastar con un objeto de defensa amplia de derechos humanos; vii) todo lo cual se ha reforzado con lo pactado en los artículos 2 d), 8.3 c) y 8.4 a) del aludido Acuerdo de Escazú.

En la medida en que la legitimación para interponer un amparo indirecto en causas ambientales se abra a todo público, el acceso a la justicia estará garantizado. Así, no tendrán ese problema de procedencia litigios que persigan la justiciabilidad de omisiones legislativas originadas por la falta de adopción de medidas legislativas que ajusten el ordenamiento de fuente interna a los estándares comprometidos en sede internacional. Por ejemplo, en el caso de la ausencia de una prohibición a nivel federal para comercializar productos de un solo uso hechos con PET y unicef.

En ese sentido, será interesante retomar esta exposición con sentencias relevantes del año 2023. Fallos como el del amparo en revisión 543/2022, de la Primera Sala de la Corte, en el que luego de reiterarse criterios acertados para considerar que tanto personas físicas como jurídicas cuentan con interés legítimo amplio para promover amparos ambientales, se resuelve que las omisiones administrativas para proteger al ambiente son reclamables en juicio si resultan inconventionales.

O el que se llegue a adoptar cuando se vote el amparo en revisión 128/2022, con el que aquella Sala tendrá oportunidad de equilibrar el criterio resultante del fallo de los mencionados amparos en revisión 173/2022 y 230/2022, al recordar su criterio de competencias concurrentes en materia ambiental, establecido con su resolución de la controversia constitucional 212/2018, desde septiembre de 2021.

De esa manera, si se llega a originar una contradicción de criterios entre las Salas de la Corte, se tendrá la esperanza de que su pleno pueda avanzar que en causas ambientales es necesario adoptar un enfoque de desarrollo sustentable, conforme al cual la protección de los recursos naturales y de la biodiversidad esté guiada por el principio de transversalidad (párrafo 85 de la controversia 212/2018); ello, porque el desarrollo nacional debe ser acorde al mandato constitucional de sustentabilidad, a su vez vinculado con la función ecológica de la propiedad, como se sigue de los artículos 25 y 27

constitucionales (párrafos 86 y 87) —estándares que claramente aplican a todas las actividades de la industria de plásticos—; bajo la idea de que un crecimiento económico a cualquier precio ha sido superada por una más integral de desarrollo, que no sólo observe los aspectos económicos, sino los humanos y medioambientales, entre ellos la preservación o resguardo de recursos naturales (párrafo 93) —como en su día afirmó la propia Segunda Sala en su fallo del amparo en revisión 610/2019—; en atención a lo cual las decisiones sobre economía y desarrollo nacional no pueden tomarse aisladamente sin que se les relacione armónicamente con el equilibrio ecológico y con la protección de recursos naturales (párrafos 98 y 100); de modo que el enfoque de sustentabilidad debe sopesar que el uso de recursos naturales se realice de forma que no comprometa la equidad intergeneracional ni los principios jurídicos de alcance general aplicables a toda la materia de protección ambiental (párrafos 103-105).