

## EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

Lucio CABRERA ACEVEDO

SUMARIO: I. *Ambiente y desarrollo*. II. *América Latina*. III. *Algunos caracteres del derecho ambiental*. IV. *La justicia federal y el ambiente en México*.

### I. AMBIENTE Y DESARROLLO

El artículo 4o. de la Constitución mexicana fue adicionado con un párrafo quinto (*Diario Oficial* del 28 de junio de 1999), el cual dice: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

Esta reforma constitucional fue aprobada por unanimidad de votos de las dos cámaras del Congreso. A iniciativa de la Cámara de Senadores fue también aprobada por el Congreso la enmienda al artículo 25 de la Constitución para que quedara incluido el concepto de desarrollo sustentable de esta forma: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...”.

El concepto de desarrollo sustentable o sostenible está estrechamente vinculado con el derecho a un ambiente adecuado y sano, pues se define en el Informe Brundtland de esta forma:

- a) El desarrollo debe incluir la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
- b) Debe incluir acceso a los recursos y la distribución racional de costos y beneficios.
- c) Tomará en cuenta la igualdad social entre las generaciones y la igualdad dentro de cada generación.
- d) Considera al desarrollo en todos los países, desarrollados o en desarrollo, de economía de mercado o centralizada.

- e) El desarrollo sustentable o sostenible es global.
- f) El desarrollo incluye a todos los seres humanos respetando su diversidad cultural, lingüística y de costumbres, o sea, con respeto a todas las comunidades de la humanidad.
- g) El desarrollo sostenible implica el acceso a la justicia de todos los seres humanos y de todas las comunidades, incluyendo los indígenas.<sup>1</sup>

En resumen, el desarrollo sustentable o sostenible es un modo de crecimiento “que satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

Gutiérrez de Cabiedes sostiene que debe distinguirse entre diversas cuestiones implicadas:

...el bien jurídico (medio) ambiente; otros bienes jurídicos-protegidos: el patrimonio histórico, artístico y cultural, la ordenación del territorio, etcétera; el derecho-interés legítimo de todas las personas al disfrute de un ambiente adecuado, y otros derechos e intereses protegidos... distintos de éste, aunque en ocasiones estrechamente relacionados con él (derecho de propiedad, derecho a la salud, calidad de vida, etcétera).<sup>2</sup>

Caravita opina que el ambiente tiene tres elementos: *a)* la tutela de la belleza del paisaje y de la cultura; *b)* la lucha contra la contaminación, y *c)* el ordenamiento del territorio y el urbanismo.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp. 460 y ss.

<sup>2</sup> Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Cabiedes, Pablo, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales, colectivos y difusos*, Navarra, Aranzadi, 1999, p. 345. Este autor estima que el ambiente es un bien jurídico de interés general y, por ende, asumido como objeto de una responsabilidad pública por la administración, la que desarrolla unas facultades de protección, ordenación y control. Por ello recibe una protección constitucional, civil, administrativa y penal.

<sup>3</sup> Caravita, Beniamino, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bolonia, Il Mulino, 1990, p. 44. Agrega Caravita que en el proceso de construcción del ambiente existen dos categorías fundamentales que modifican el ecosistema: la primera incluye toda la alteración de carácter químico o físico, más o menos reagrupada impropriamente bajo la denominación de “contaminación”; la segunda los factores que transforman el territorio. Ambas se diferencian sobre todo por la tutela del paisaje (p. 45).

## II. AMÉRICA LATINA

La consagración del derecho humano a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar es un acto lógico dentro del derecho internacional y bastante tardío si lo comparamos con otras Constituciones de América Latina.

En efecto, de las Constituciones de América Latina, ocho incorporaron ese derecho bajo distintas formas (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.

La Constitución de Argentina de 1994 dispone que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...” (artículo 41).

La Constitución de Brasil de 1988, por su parte, establece que “todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado...” (artículo 225).

La Constitución de Chile de 1980 prescribe que ella asegura a todas las personas “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” (artículo 19).

La Constitución de Costa Rica de 1949, a partir de la reforma de 1994, establece que “toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (artículo 50). La Constitución de Ecuador de 1998, al igual que la Constitución de 1979, incluye entre los derechos de las personas “el derecho de vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación” (artículo 23). La Constitución de Nicaragua de 1987 señala que “los nicaragüenses tienen derecho a habitar en un ambiente saludable” (artículo 60). La Constitución de Paraguay de 1992, por su parte, prescribe que “toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado” (artículo 7o.). La Constitución de Perú de 1993 dice que toda persona tiene derecho “a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida” (artículo 2o.).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Véase Brañes, Raúl, *El acceso a la justicia ambiental en América Latina: derecho ambiental y desarrollo sostenible*, México, Semarnap-PNUMA, 1999.

Este derecho, establecido con terminología propia en la Constitución mexicana, es concebido por varios europeos como un derecho humano de tercera generación, sobre todo por la doctrina francesa, cuyo autor original fue el jurista checo Karel Vasak, radicado en París en 1972.<sup>5</sup>

Igualmente, este derecho está apoyado en el concepto italiano de intereses difusos, expresión utilizada desde el siglo XIX por Vittorio Scialoja al estudiar la tutela de la *salubritas* y de la *res publica* del derecho romano en esta forma: *Diritti diffusi in tutti i membri della comunità, da esercitarsi precio da ciascuno di essi*.<sup>6</sup>

Ya en este siglo, el clásico jurista italiano Chiovenda se refería a “derechos colectivos (o derechos civiles generales), los cuales son tan difusos sobre un número indeterminado de personas que no se individualizan en ninguna de éstas en particular...”<sup>7</sup>

En realidad, es un derecho del hombre de carácter difuso o colectivo al que también le señala la doctrina brasileña que pueden ser derechos individuales homogéneos, como sería el caso de los consumidores de un mismo producto dañino o el de las víctimas de un mismo accidente o el del sector de personas que sufren la misma discriminación.<sup>8</sup>

### III. ALGUNOS CARACTERES DEL DERECHO AMBIENTAL

Las características de este nuevo derecho humano en México —semejantes a las que tienen otros países— son, por ejemplo, las siguientes:

- a) Se trata de un derecho que se ubica preferentemente en el derecho público, aunque también en el privado. Pero a diferencia del grupo agrario y del obrero —que se apoyan en grupos organizados— se

<sup>5</sup> Véase la obra *Les dimensions universelles des droits de l'homme*. En ella aparece el estudio de Karel Vasak, “Les différentes catégories de droits de l'homme”, introducción de F. Meyer, Bruselas, Bruylant, 1990, t. I.

<sup>6</sup> Véase Porto, Andrea di, “O papel de cadao na tutela do ambiente”, *Diritto latinoamericano e sistema ecológico mondiale*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Progetto Italia-America Latina, 1992, pp. 189 y ss.

<sup>7</sup> *Principi di diritto processuale civile*, 4a. ed., Nápoles, Jovenne, 1928, p. 33.

<sup>8</sup> Álvaro de Oliveira, Carlos Alberto, “A ação colectiva de reponsabilidade civil”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 272-275.

sustenta principalmente en sectores desorganizados cuyos miembros pueden desconocerse entre sí.

- b) Es un derecho de muy difícil o imposible codificación en la mayoría de los casos, por lo menos en su etapa actual. De aquí que se encuentre disperso en numerosas leyes y reglamentos federales, estatales y municipales. Asimismo, en numerosos tratados y acuerdos internacionales, como en el llamado Protocolo de Kioto, Japón, de diciembre de 1998, sobre los límites que debe haber sobre los gases con efecto invernadero.
- c) Es un derecho que puede contener intereses patrimoniales; pero a veces no son cuantificables en dinero ni susceptibles de apropiación. Protege valores culturales, la salud, el agua y el aire, etcétera, que no están en el mercado.
- d) En el derecho mexicano, formalmente pertenece —la mayor parte de las veces— al derecho administrativo. Éste ha crecido de manera monstruosa, lo que ha conducido a estimar que cae dentro de él. La consecuencia es que su tutela se ha encomendado a organismos administrativos o político-administrativos de diverso nivel. Sin embargo, debe haber una protección judicial ante tribunales federales administrativos y excepcionalmente ante tribunales civiles y penales. En México ha habido alguna experiencia en la protección de derechos urbanos de sanidad, comodidad y estéticos.
- e) Resulta muy difícil —y en ocasiones imposible— definir las relaciones entre acreedor y deudor, o sea, entre sujetos activos y pasivos. En el derecho ambiental, el sujeto pasivo o deudor es el agente que contamina y el sujeto activo o acreedor es la víctima de la contaminación: esta relación se extiende en el espacio y en el tiempo, a tal grado que el principio de causalidad es asunto de la mayor complejidad. Hasta ahora, la tendencia en México, en materia ecológica, es considerar al Estado como el único sujeto pasivo, o el sujeto pasivo por excelencia: el encargado de proteger, reparar y restaurar el ambiente. De aquí que los ciudadanos teóricamente se lo puedan exigir, pese a la carga política y económica tan tremenda que eso supone.

Sólo por los cálculos aproximados puede haber una cierta cuantificación de las víctimas y titulares de derechos en el medio ambiente, lo que ocasiona una dificultad a veces imposible de superar. Es frecuente que la

polución se prolongue varias generaciones en el tiempo y que geográficamente abarque todo el planeta y no sólo a México.

Los intereses difusos —los del ambiente, los de la salud, etcétera— tienden a ser globales y a desconocer fronteras de países soberanos. Son los que plantean mayores problemas a nivel internacional y a que las organizaciones no gubernamentales (ONG) principien a tener un activismo supranacional, y a que algunos tribunales nacionales dicten sentencias con efectos extraterritoriales.

Es una realidad que los grupos ambientales no gubernamentales han crecido enormemente en los países desarrollados, en especial en los Estados Unidos, como dice el profesor Caldwell. Influyen en los tribunales, en los gobiernos y en los organismos internacionales. Tienen recursos técnicos, científicos y económicos. Incluso Greenpeace se enfrentó a las autoridades militares francesas para evitar pruebas nucleares en el Pacífico Sur, en 1985. Estos grupos son un factor en la globalización de los problemas ambientales con soluciones no institucionales.<sup>9</sup>

Debe advertirse que la protección al ambiente no sólo procede mediante declaraciones y acciones constitucionales, sino también a través de medidas administrativas, penales y civiles. La defensa del ambiente implica un costo económico, y por ello una industria no contaminante soporta más gastos que una que contamina. En esta virtud, las medidas fiscales son eficaces porque pueden crear incentivos para disminuir la polución o para penalizarla mediante tributos.<sup>10</sup>

#### IV. LA JUSTICIA FEDERAL Y EL AMBIENTE EN MÉXICO

En México hay pocas sentencias federales sobre este derecho, pero existe la siguiente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

El artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado el 28 de junio de 1999, consagra el dere-

<sup>9</sup> Caldwell, Lynton K., "Beyond Environmental Diplomacy: The Changing Institutional Structure of International Cooperation", en Carroll, John E. (ed.), *International Environmental Diplomacy*, Cambridge University Press, 1990.

<sup>10</sup> Véase Herrera Molina, Pedro Manuel, "La fiscalidad al servicio del medio ambiente", *Cooperación Internacional*, núm. 4, 2000, pp. 115-129.

cho subjetivo que tiene todo individuo a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Asimismo, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el territorio nacional está regulada directamente por la carta magna, dada la gran relevancia que tiene esta materia. En este sentido, la protección del medio ambiente y los recursos naturales es de tal importancia que significa el “interés social” de la sociedad mexicana e implica y justifica, en cuanto resulten indispensables, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, precisa y puntualmente, en las leyes que establecen el orden público.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Tesis 1.4°.A. 447 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 2005, t. XXI, p. 1799.