

VARSOVIA NO. 1  
COLONIA JUÁREZ  
06600 MÉXICO, D.F.  
Página web: [www.bma.org.mx](http://www.bma.org.mx)

**BMA**  
**BARRA MEXICANA**  
COLEGIO DE ABOGADOS

TELÉFONOS CON FAX:  
5525-2485 5525-5362  
5207-4391 5208-3115  
5208-3117 5208-1355  
E-MAIL: [acruz@bma.org.mx](mailto:acruz@bma.org.mx)

**PRESIDENCIA**

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA, RESPECTO DE LAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO AMBIENTE**

Por:

Equipo de trabajo *ad hoc* de la Comisión de Medio Ambiente  
de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C.

Ciudad de México a 8 de diciembre de 2020

ANÁLISIS JURÍDICO DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA, RESPECTO DE LAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 4° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO AMBIENTE POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 4° DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

*“ÚNICO. Se reforma el párrafo quinto del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Artículo 4° ....*

*Todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano que contribuya al cuidado del Planeta y a garantizar la coexistencia de todos los sistemas de vida. Corresponde al Estado y a la sociedad, conservar, restaurar, desarrollar sosteniblemente y proteger la biodiversidad, los ecosistemas y el equilibrio ecológico. La Ley establecerá mecanismos de participación social, prevención, control y acceso a la justicia, así como sanciones y responsabilidades por actos u omisiones que causen daño, contaminación o deterioro ambiental”*

## ANTECEDENTES

Conviene tener siempre presente en el plano jurídico y el logro de la plena eficacia del derecho la adecuada y debida diferenciación entre derecho humano, su garantía de protección y el mecanismo o garantías procesales para hacer efectiva<sup>1</sup>, esa garantía que permita el respeto o restitución del derecho.<sup>2</sup>

El párrafo quinto del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), hasta antes de su reforma en el año 2012, textualmente señalaba **“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”** La incorporación de este derecho humano en la parte dogmática de nuestra Constitución, sin duda representó un avance importante en términos de su reconocimiento por el orden jurídico. La positivización de

---

<sup>1</sup> BRAÑES, Raúl. (2000). *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica. 2ª. Edición. México, pág. 105.

<sup>2</sup> Para abundar en estas distinciones véase “GONZÁLEZ MORFÍN, Efraín (2003). *Temas de Filosofía del Derecho*. 2ª edición. México. Páginas 22 a 24.

este derecho no supuso una simple incorporación al texto Constitucional, sino que entrañó transformaciones profundas en el orden jurídico<sup>3</sup>

Para Raúl Brañes<sup>4</sup>, la expresión «adecuado», «no se refiere sólo a lo que es “sano” desde el punto de vista de la salud humana o a lo que sería “saludable” para el hombre, sino también a lo que sería ecológicamente apropiado, esto es, benéfico para el respectivo ecosistema, incluido el hombre. Ello tiene que ver con la productividad de los ecosistemas y además con elementos culturales y estéticos, que no necesariamente se vinculan con la salud humana».

No obstante este importante avance en la positivización de este derecho, dicha norma la podíamos calificar como de carácter programático. De ahí la importancia de dar el paso al establecimiento de su correspondiente garantía.

En el año 2012, se modificó el citado párrafo quinto del artículo 4º de la CPEUM<sup>5</sup> para cambiar la expresión “adecuado” por la expresión “sano”<sup>6</sup>, al tiempo que se adicionó **“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”**. Esta adición

---

<sup>3</sup> GONZÁLEZ MARQUEZ, Juan José (2017). *Tratado de Derecho Ambiental Mexicano. Las Instituciones fundamentales del derecho ambiental*. Mexico, Universidad Autónoma Metropolitana, pág. 86

<sup>4</sup> BRAÑES, Raúl. Op. cit. pág.103

<sup>5</sup> El texto vigente fue modificado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce

<sup>6</sup> Al respecto, en el proceso legislativo que culminó con la reforma al párrafo quinto del artículo 4º constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, se desprende la intención del legislador al realizar dicha modificación: “Sin lugar a dudas el reconocimiento constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo, es el avance más significativo que en materia ambiental ha tenido el orden jurídico nacional, ya que esto permitió que México se sumara, aunque de manera tardía, a las más de 50 naciones que incluyen este derecho en su Carta Magna. Así, esta garantía Constitucional quedó consagrada dentro del párrafo cuarto de nuestro Artículo 4º; sin embargo, su texto cuenta con diversas limitantes, por las que corre el peligro de quedar sólo en una norma programática. [...] Resulta prudente establecer a nivel Constitucional, el derecho al medio ambiente sano, en virtud de que el Estado con la participación solidaria de la ciudadanía debe contar con políticas públicas, que permitan prevenir y mitigar la degradación ambiental. En este sentido, debemos considerar que en la actualidad, el concepto de salud no solo se encuentra concebido como la ausencia de enfermedad o incapacidad en el individuo, sino como un estado de completo bienestar físico, mental y social, bajo este contexto, resulta totalmente procedente la reforma planteada.--- Se ha notado que existe una especial preocupación por establecer que el Estado es quien debe garantizar el ejercicio pleno de este derecho y su tutela jurisdiccional, hecho que se considera adecuado ya que es necesario fortalecer esta disposición otorgándole expresamente el carácter coactivo y fuerza de una norma ‘prescriptiva’, características propias de toda norma jurídica. Ahora bien, hasta el momento se ha expuesto que el principal responsable de garantizar este derecho debe ser el Estado; sin embargo, también se reconoce que la preservación y restauración del medio ambiente natural es un asunto de interés público, cuyo cumplimiento necesariamente requiere que exista una responsabilidad solidaria y participativa, aunque diferenciada entre el Estado y la ciudadanía. Como toda norma jurídica, esta disposición no sólo debe otorgar derechos en favor de los gobernados, sino también responsabilidades y sanciones para quien provoque el daño ambiental la cual quedará determinada en términos de la Ley complementaria y así fortalecer la labor del Estado; este hecho constituye motivo para que el texto Constitucional disponga la corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado en las acciones dirigidas al cuidado del medio ambiente”.

permitió pasar de ser una norma de carácter programática a una norma de eficacia plena. Esta doble incorporación, por un lado, la de la obligación del Estado de garantizar el ejercicio pleno de ese derecho y su tutela jurisdiccional y, por el otro, la responsabilidad que se genera por el daño y deterioro ambiental, hacen que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limitara a ser “una norma programática” o de buenos deseos constitucionalizados, sino que contara con plena eficacia legal, es decir, que se traduzca en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

De hecho, la Suprema Corte de Justicia de México (SCJ)<sup>7</sup>, a propósito de esta reforma, señaló que, el derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4º de la CPEUM y en el ámbito internacional, **“vincula tanto a los gobernados como a todas las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, quienes deben adoptar, en el marco de sus competencias, todas aquellas medidas necesarias para la protección del ambiente”**. En esta lógica, el derecho humano a un medio ambiente sano pasó de concebirse como una meta o deseo, a uno que goza de una verdadera fuerza jurídica.

Es relevante señalar que el medio ambiente “adecuado o sano” no es el producto de la actividad humana y menos del Estado, sino que es un *prius* para la existencia de la vida humana. De ahí que el derecho al medio ambiente adecuado precede al derecho, de tal manera que su juridificación se da en un doble sentido: como reconocimiento de un derecho humano fundamental de gozar de un ambiente sano, por un lado y por el otro, como una obligación de todos de conservar y proteger y su correlativo derecho tanto de particulares como de autoridades, aunque de manera diferenciada a su conservación y protección.

Esta distinción entre derecho y su mecanismo de protección es relevante a efecto de dotar de eficacia plena al primero.

Por lo anterior, podemos señalar que la Constitución mexicana ya contempla expresamente el derecho a un medio ambiente sano en dos vertientes: i) como derecho humano y por tanto como parte del bloque de convencionalidad; y ii) como la obligación del Estado de garantizar el pleno

---

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de veintiocho de abril de dos mil once, publicado en la Gaceta No. 3250-III.

<sup>7</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2017). *Derecho humano a un medio ambiente sano. Su contenido*. Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I. IUS: 2015825

ejercicio de ese derecho y su tutela jurisdiccional, así como la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración.

Adicionalmente ya la SCJN sobre todo con la reforma al artículo 1° con el que se inició el análisis de convencionalidad de los derechos humanos, ha decidido con carácter de jurisprudencia<sup>8</sup> que este derecho humano al medio ambiente sano, consagrado en el artículo 4°, párrafo quinto, de la CPEUM en tanto que derecho fundamental y garantía individual, “se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto *erga omnes* a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical)”. Claramente el derecho a un medio ambiente adecuado tiene la doble vertiente: como derecho preexiste y oponible *erga omnes* y como derecho (eficacia horizontal) y un derecho de exigencia al Estado de protección del medio ambiente adecuado (eficacia vertical).

La expresión en el actual texto Constitucional “**El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley**”, no deja la menor duda de que es una responsabilidad de todos, sin distingo alguno si se trata de un particular, de una empresa o de una autoridad. Todos estamos obligados a responder por el daño y deterioro ambiental que con nuestro actuar u omisión provoquemos, en los términos de la Ley. Esa Ley es, en materia federal, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Pieza clave del nuevo SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL junto con el amparo, que por su reforma constitucional y su reforma a la Ley de Amparo se incorporó la figura del interés legítimo, ha permitido, establecer las bases de mecanismo para hacer efectiva la garantía que protege el derecho humano a un ambiente sano.

Es de explorado derecho y así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones la SCJN, que el derecho humano a un medio ambiente sano regula las actividades humanas para proteger a la naturaleza. Su núcleo esencial de protección no sólo atiende al derecho de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino que también protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma.

En la famosa sentencia de la Primera Sala, en el Amparo en Revisión 307/2016, del 14 de noviembre de 2018, la SCJN en el apartado “**a. Fundamento axiológico y núcleo esencial**” señaló”

*Son múltiples las constituciones y los instrumentos internacionales que han incorporado el derecho a vivir en un medio ambiente sano como un auténtico derecho humano que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla.*

*El reconocimiento de este derecho humano obliga a entender que el hombre convive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene diversos beneficios, sin embargo, en muchas ocasiones esta interacción entre el ser humano y los ecosistemas pone en riesgo la sustentabilidad del medio ambiente.*

*De ahí que el ámbito de tutela de este derecho humano busque regular las actividades humanas para proteger a la naturaleza, lo que implica que su núcleo esencial de protección incluso va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos; con otras palabras, este derecho no sólo atiende al derecho de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino también protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma.*

*El derecho humano al medio ambiente como uno de los denominados "derechos de tercera generación" se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña un análisis de interés legítimos y no de derechos subjetivos y de libertades, incluso, en este contexto, la idea de obligación prevalece sobre la de derecho, pues estamos ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales. El paradigma ambiental se basa en una idea de interacción compleja entre el hombre y la naturaleza que toma en cuenta los efectos individuales y colectivos, presentes y futuros de la acción humanas.*

---

<sup>8</sup> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO (2013). *Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. Aspectos en que se desarrolla*. Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro XXV, Tomo 3, IUS: 2004684

TEXTO ACTUAL	TEXTO DE LA PROPUESTA DE DICTAMEN
Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.	Todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano que contribuya al cuidado del Planeta y a garantizar la coexistencia de todos los sistemas de vida.
El Estado garantizará el respeto a este derecho.	Corresponde al Estado y a la sociedad, conservar, restaurar, desarrollar sosteniblemente y proteger la biodiversidad, los ecosistemas y el equilibrio ecológico.
El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.	La Ley establecerá mecanismos de participación social, prevención, control y acceso a la justicia, así como sanciones y responsabilidades por actos u omisiones que causen daño, contaminación o deterioro ambiental.

El texto que se propone es absolutamente incomprensible.

Recordemos que una cosa es el derecho, otra la garantía y otra el mecanismo para hacer efectiva la garantía a fin de que se restituya el derecho.

En el texto actual, como ya se señaló están muy claras esas distinciones.

El derecho: El derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y la protección contra el daño y deterioro ambiental.

La garantía: Su consagración en el artículo 4 Constitucional de doble eficacia horizontal y vertical “El Estado garantizará el respeto a este derecho”

Mecanismo: El amparo y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

El texto propuesto, diluye el derecho a sólo aquél que contribuya al cuidado del Planeta y a garantizar la coexistencia de todos los sistemas de vida, por un lado, y por el otro, le quita el carácter de autónomo a este derecho, para convertirlo en instrumental, en tanto que ya no es un fin, sino un medio para el cuidado del Planeta y como medio para garantizar la coexistencia de

todos los sistemas de vida. Esta reforma, como se puede observar es inconvencional, pues atenta contra el derecho humano a un medio ambiente sano consagrado en el pacto de San José y que la propia Corte IDH ha señalado su carácter autónomo.

Adicionalmente el artículo 1° de nuestra Carta Magna señala como principios básicos de los derechos humanos, la progresividad y la no regresión.

La segunda parte del texto que se propone, confunde gravemente el concepto “Estado” con el concepto “Gobierno”, al incorporar en su texto el deber “del Estado y de la sociedad”. Desde hace muchas décadas la SCJN refiriéndose al artículo 27 Constitucional y al artículo 73 fracción XXIX inciso G de la Constitución que establece la facultad del congreso para emitir una ley que distribuya competencias en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, señaló que por estado no debe entenderse como Gobierno. De ahí que cuando se incorporó la segunda parte del texto actual, como ya se señaló, la propia SCJN indicó que esta incorporación hizo de esta norma una norma de eficacia plena, por un lado y por el otro, el establecimiento de la obligación *erga omnes*, es decir una obligación que vincula tanto a los gobernados como a todas las autoridades.

Adicionalmente, la segunda parte del texto propuesto, confunde gravemente el concepto de ambiente con conceptos como “biodiversidad”, “ecosistemas” y “equilibrio ecológico”. Confusión que provoca un grave reduccionismo del concepto ambiente, al tiempo que descontextualiza el derecho que se quiere garantizar que es el derecho a un medio ambiente sano. Dicho texto, confunde el derecho a un medio ambiente sano con la obligación de conservar, restaurar, desarrollar sosteniblemente y proteger la biodiversidad, los ecosistemas y el equilibrio ecológico, dejando sin la adecuada garantía el derecho que realmente se quiere garantizar que es el derecho a un medio ambiente sano. Recordemos que este derecho, no sólo atiende al derecho de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino también protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma.

Finalmente en cuanto a la tercera parte del texto, que se refiere a los mecanismos para hacer efectiva la garantía de protección del derecho a un medio ambiente para que éste no sea dañado o deteriorado, por su valor en sí mismo y por su valor frente a todas las personas, tanto de las actuales generaciones como de las futuras, mete en una sola Ley mecanismos de participación social, prevención, control y acceso a la justicia, así como sanciones y responsabilidades por actos u omisiones que causen daño, contaminación o deterioro ambiental, trastocando así el



actual sistema de responsabilidad ambiental cuya pieza central es la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Todo lo anterior resulta más evidente a la luz 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, también llamado Acuerdo de Escazú que el mismo Senado de la República acaba de aprobar, específicamente por lo que se refiere a los artículos 7° y 8° en materias de participación social versus participación pública y control y acceso a la justicia, respectivamente, así como los Principios 10 y 16 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Atentamente,



Héctor Herrera Ordóñez  
Presidente