



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PENAL

## “RETOS DEL DERECHO PENAL PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO: VISIÓN DE POLÍTICA CRIMINOLÓGICA.”

TESIS

QUE PARA OPTAR EL TÍTULO DE

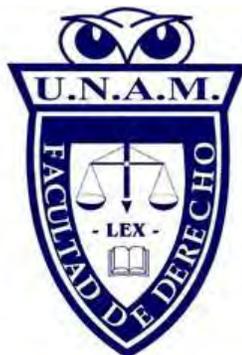
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

**SANDRA RUIZ HERNÁNDEZ**

ASESOR:

**MTRO. ALEJANDRO CARLOS ESPINOSA.**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO  
 SEMINARIO DE DERECHO PENAL  
 OFICIO INTERNO FDER/ SP/78/05/2010  
 ASUNTO: APROBACIÓN DE TESIS

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ  
 DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
 ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
 P R E S E N T E.

La alumna **SANDRA RUIZ HERNÁNDEZ**, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del **MTRO. ALEJANDRO CARLOS ESPINOSA**, la tesis profesional titulada **"RETOS DEL DERECHO PENAL PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO: UNA VISIÓN DE POLÍTICA CRIMINOLÓGICA."** que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor en su calidad de asesor el **MTRO. ALEJANDRO CARLOS ESPINOSA**, informa que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis, **"RETOS DEL DERECHO PENAL PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO: UNA VISIÓN DE POLÍTICA CRIMINOLÓGICA."** puede imprimirse para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna **SANDRA RUIZ HERNÁNDEZ**.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impecable por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."

Agradeciéndole la atención al presente, le reitero como siempre las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE  
 "POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
 Cd. Universitaria, D. F., a 26 de mayo de 2010

LIC. JOSÉ PABLO PATINO Y SOUZA.  
 DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL



JPPYS/e:s



## **AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS**

### **A Dios**

*A quién simplemente debo todo...*

### **A mis queridos padres los Señores Ruiz**

A quienes debo todo lo que soy, gracias por su apoyo incondicional, paciencia, tolerancia y el amor que me han tenido, por todo aquello que me han dado, por enseñarme a vivir con pasión, perseverancia, constancia, trabajo, honestidad, lealtad e inculcarme que podemos hacer de este mundo un mejor lugar para vivir. Esto es por ustedes y para ustedes, gracias por estar conmigo, los quiero y los admiro mucho...

### **A mis hermanos:**

#### **Rogelio Ruiz Hernández**

*Te extraño profundamente, gracias por apoyarme en todo, por tus buenos ejemplos, por enseñarme a tener fortaleza, por contagiarme tus ganas de vivir, por tu nobleza, por tu inmensa alegría y carisma, porque colaboraste en muchas formas para concluir esta etapa de mi vida, te quiero, te admiro y te respeto mucho...*

#### **Magdalena Ruiz Hernández**

*Me haces mucha falta, gracias por tu paciencia, apoyo, cuidados, por tu hermosa sonrisa, porque me has enseñado el valor de la vida, por tu ejemplo, por tus valores, por el amor que das en muchas formas y porque eres parte de mis logros, estoy muy orgullosa de ti, te quiero y te admiro...*

#### **Lorena Ruiz Hernández**

*Gracias por ser parte de mí, por tus sabias palabras, por tu tiempo, por escucharme, por apoyarme en los momentos más difíciles de mi vida, por la paciencia, por tu ejemplo de vida, porque me has enseñado mucho; más de lo que yo a ti, gracias por tu alegría, por tu simpatía, por la fortaleza que posees, por estar conmigo, gracias porque sin ti no hubiese sido posible concluir este proyecto y porque parte de lo que soy y seré es por ti, gracias y espero tú no te separes de mí, te quiero mucho, mucho hermanita...*

### **A mis sobrinas:**

#### **A. Melissa Ruiz Monroy y Fátima Valentina Monroy Ruiz**

*Por llegar a iluminar mi vida, las quiero y las extraño mucho, esto es por ustedes, para dejarles un mejor mundo en donde puedan crecer, vivir felices y en paz. Y es también para mis futuros sobrinos e hijos...*

***En memoria de mi Abuela Paterna, como me has hecho falta estos años...***

**A mis amigos:**

**Marisela Carranza Salinas**

*Gracias por ser parte importante de mi vida, por tu apoyo incondicional, por tus consejos, paciencia, compañía, por compartir infinidad de momentos, por dejarme crecer a tu lado, por todo lo que me has enseñado, porque hiciste de mi vida algo más fácil, por hacer esto posible, te quiero mucho y gracias por todo...*

**Susana Ángeles Velázquez**

*Por ser parte de mí, por tu valiosa e incondicional amistad, por el tiempo, por tu sinceridad, inteligencia, comprensión, por el cariño que me tienes, por la alegría que me contagias, estoy muy orgullosa de ti y gracias por estar conmigo, te quiero...*

**Anuar Jonabad Salinas Cruz**

*Por tu ejemplo, consejos, por tu tiempo, por compartir momentos importantes conmigo, por llegar a mi vida, por tu apoyo, por enseñarme tanto, estoy muy orgullosa de tu amistad, porque ya eres parte de mí, te quiero, te respeto y te admiro mucho, gracias por seguir conmigo...*

**A Xavier Huerta Toscano, Irma Lorena Cano Dávila, Úrsula Iliana Rubio Licono, Anderson Zenteno Ávila, Gonzalo Covarrubias Zepeda, y Rogelio García Utreras,** que han llegado a mi vida y la han impactado en forma única. Gracias por ser parte de mí, los quiero y los respeto...

**A la Universidad Nacional Autónoma de México**

*Mi segunda casa, y de la que siempre me sentiré orgullosa de formar parte...*

**A la Facultad de Derecho**

*Por haberme dado la oportunidad de superarme académica y personalmente...*

**A mi Asesor de Tesis**

*Al Maestro Alejandro Carlos Espinosa, gracias por su valioso apoyo, sus conocimientos, por la paciencia y el tiempo que me dedicó para concluir esta etapa de mi vida, para usted mi admiración, gratitud y cariño...*

**Al Seminario de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y al Director del mismo, Maestro José Pablo Patiño y Souza, así como al Maestro José Antonio Granados Atlaco**

*Gracias por el tiempo, la dedicación, el apoyo y los consejos...*

**Al Magistrado Neófito López Ramos, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**

*Por su apreciable apoyo, consejos, por su tiempo, por sus conocimientos, por su paciencia, por la dedicación y trabajo en pro de un mejor mundo para las generaciones presentes y futuras, gracias por su valiosa contribución, mi admiración, gratitud y cariño...*

**A la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación A.C.**

*Que realiza una labor loable por el cuidado ambiental en nuestro país y sin duda, tiene trascendencia mundial...*

*“...Salvaguardar el ambiente es un principio rector de todo nuestro trabajo; es un componente esencial en la erradicación de la pobreza y uno de los cimientos de la paz...”*

# RETOS DEL DERECHO PENAL PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO: VISIÓN DE POLÍTICA CRIMINOLÓGICA

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>	
<b>CAPÍTULO 1. DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO</b>		
1.1	Orígenes del Derecho Ambiental	1
	1.1.2 Concepto de Ambiente	10
	1.1.3 Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable	15
1.2	El Derecho Ambiental	16
	1.2.1 Objeto de Estudio	23
	1.2.2 El Derecho Ambiental como un Derecho Humano	24
1.3	Fuentes del Derecho Ambiental	29
	1.3.1 Fuentes del Derecho Penal Ambiental	37
1.4	Protección del ambiente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	39
	1.4.1 Artículo 2º, Apartado A, Fracciones V y VI, y Apartado B, Fracción VII: Autonomía de los pueblos y de las comunidades indígenas para mejorar y conservar el hábitat de sus tierras	39
	1.4.2 Artículo 4º, Párrafo Cuarto: El Derecho a un ambiente adecuado	44
	1.4.3 Artículo 25º, Párrafos Primero y Sexto: El Desarrollo Nacional Sustentable	44
	1.4.4 Artículo 27º: Pilar del aprovechamiento, conservación de los recursos naturales, preservación y restauración del equilibrio ecológico	46
	1.4.5 Artículo 73, Fracción XVI, Base Cuarta: El Consejo de Salubridad General y las medidas para prevenir y controlar la contaminación ambiental	49
	1.4.6 Artículo 73, Fracción XXIX-G: La facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de protección ambiental, preservación y restauración del equilibrio ecológico	50
	1.4.7 Artículo 115: Las facultades de los municipios en materia ambiental	52

1.4.8	Artículo 122, Base Primera, Fracción V, Inciso j): La facultad de la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de preservación del ambiente y protección ecológica	53
1.5	Desarrollo Sustentable	54
	1.5.1 Concepto	59
	1.5.2 Definición	60

## **CAPÍTULO 2. POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO**

2.1	El Derecho Ambiental	61
	2.1.1 Sentido Amplio	62
	2.1.2 Sentido Estricto	70
2.2	Políticas Públicas en materia Ambiental Penal	72
	2.2.1 Gobierno Federal	74
	2.2.2 Estado de México	78
	2.2.3 Nayarit	81
	2.2.4 Quintana Roo	83
2.3	Políticas Públicas en materia de Criminalidad	86
	2.3.1 Teoría de los Escenarios	89
	2.3.2 Impacto Ambiental	91
2.4	Instrumentos de Política Ambiental del Estado Mexicano	93
	2.4.1 Diseño Institucional	106
	2.4.2 Diagnóstico de las Organizaciones de la Sociedad Civil	109
2.5	El Derecho Ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	112
	2.5.1 Planes	114
	2.5.2 Programas	117

## **CAPÍTULO 3. DERECHO PENAL AMBIENTAL**

3.1	El Ambiente y la Importancia de su Regulación Penal	122
	3.1.1 Delitos Especiales	124
	3.1.1.1 Ámbito Federal	126
	3.1.1.2 Ámbito Local	127
	3.1.1.3 Estado de México	128
	3.1.1.4 Nayarit	128

3.1.1.5 Quintana Roo	129
3.2.1 Delitos Ambientales	130
3.2.2 Clasificación	132
3.2.3 Elementos del Delito	137
3.2.4 El Bien Jurídico Tutelado en los Delitos Ambientales	165
3.2.5 Sentido Amplio	165
3.2.6 Sentido Estricto	166
3.3 El Bien Jurídico Tutelado Frente a la Vigencia de la Norma	167

## **CAPÍTULO 4. POSITIVIDAD NORMATIVA DEL DERECHO PENAL AMBIENTAL EN MÉXICO**

4.1 Instrumentos Jurídicos para la Regulación Ambiental en el Estado Mexicano	169
4.2 La Supremacía Constitucional; relación normativa del artículo 133 Constitucional y los Delitos Ambientales en los Instrumentos Internacionales suscritos y ratificados por México	177
4.2.1 Conferencia de Estocolmo en 1972	181
4.2.2 Conferencia de Río en 1992	184
4.2.3 Johannesburgo 2002	186
4.2.4 Copenhague 2009	188
4.3 Reflexiones sobre la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	189
4.4 Los Delitos Ambientales en la Normatividad Interna Mexicana	193
4.4.1 Estado de México	193
4.4.2 Nayarit	195
4.4.3 Quintana Roo	196
4.4.4 Distrito Federal	197
4.5 Perspectiva de la Política Criminológica para la Protección Ambiental en México	203
4.5.1 Retos Fundamentales	206

<b>CONCLUSIONES</b>	210
---------------------	-----

<b>PROPUESTA</b>	219
------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	224
---------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

El presente tema de investigación encuentra su justificación dentro de la actual problemática ambiental; no sólo en nuestro país sino a nivel mundial, en los últimos años se ha acrecentado en modo preocupante el deterioro de los recursos naturales, la contaminación y los efectos letales de estos fenómenos en la salud humana y en la calidad de vida son irreversibles, en ese sentido, los cambios que el ser humano ha ocasionado al ambiente han llegado al punto de poner en riesgo la vida sustentable en la tierra, surgiendo así de manera formal el Derecho Ambiental de permanente especialización, como un conjunto de reglas que se encarga de la protección jurídica del equilibrio ecológico, que hagan posible la vida en todas sus formas.

En este contexto, se hace necesario considerar al Derecho Penal como *última ratio*, para proteger al ambiente; pues el tratamiento que se ha dado al mismo con el Derecho Administrativo es insuficiente para detener la depredación de los ecosistemas. Durante las últimas décadas ha evolucionado la idea de que el impacto positivo del Derecho Ambiental en nuestra sociedad requiere no sólo de una estrategia de gestión dirigida al cumplimiento voluntario de sus normas, sino también en cierta medida y bajo supuestos particulares, de acciones efectivas, ejecución e incluso imposición coactiva de la ley ambiental. Una parte de estas acciones corresponde al Derecho Penal, me refiero a la responsabilidad por la comisión de los delitos que atentan contra el ambiente, hoy vigentes tanto en el ámbito del sistema de justicia federal, como de los cuerpos normativos de las entidades federativas. Así como también a una especialización de los tribunales en materia ambiental para crear así un verdadero sistema integral de Derecho Ambiental con un procedimiento útil y al alcance de los ciudadanos.

Así las cosas, la investigación pretende un acercamiento al complejo tema de la aplicación de la normatividad ambiental, ofreciendo una visión basada en la

práctica de la gestión ambiental desde sus diferentes perspectivas y del quehacer jurisdiccional en nuestro Estado de Derecho.

El Estado Mexicano está dotado de una gran diversidad biológica derivada de la accidentada topografía de nuestro territorio y la gran diversidad de climas han favorecido el origen de *hábitats* que albergan una gran diversidad de especies (muchas de ellas endémicas). La riqueza biológica de nuestro país y sus variados ecosistemas, patrimonio de las generaciones presentes y futuras, representan un valor único que supera en mucho las estimaciones económicas de todo el petróleo que pudiera existir en el país.

En ese sentido, valga ponderar que la relación del hombre actual con su ambiente es, sin duda, de acción y, después de las consecuencias de ese actuar, se hace evidente el fuerte deterioro del ambiente y la degradación de los ecosistemas mundiales, que se han convertido en un problema con características globales que ha generado el interés y preocupación de todos los países. De igual forma, la destrucción de la capa de ozono; la amenaza a la biodiversidad; la desertificación; la deforestación; la contaminación del aire y el agua; el tráfico ilícito de los desechos tóxicos y peligrosos; la contaminación de los océanos, mares y zonas costeras, así como la extinción de especies endémicas de flora y fauna son fenómenos que amenazan seriamente los frágiles equilibrios que regulan la convivencia en la tierra.

El desarrollo de la investigación tiene, entre otras, la finalidad de contribuir al desarrollo de la investigación jurídica en materia ambiental y en cierta medida al propio Derecho Penal Ambiental, que no cuenta con grandes precedentes en el Estado Mexicano, así, en el Primer Capítulo son planteados los orígenes del Derecho Ambiental desde el Código de *Hammurabi* hasta las culturas indígenas de América, África, Asia y sociedades ancestrales de Europa; desarrollo el marco conceptual propio de la materia; el objeto de estudio; las fuentes del Derecho

Penal Ambiental; se analizan las bases Constitucionales de la protección ambiental; además de destacar el tema del Desarrollo Sustentable.

En el Capítulo número Dos intitulado “Política Ambiental en México”, uno de los objetivos es investigar el sentido de aplicación de la Política Ambiental; la Gestión Ambiental; las Políticas Públicas en materia Penal Ambiental en nuestro país y su repercusión sobre el cuidado del ambiente; se analizan tres Estados de la República Mexicana, mismos que fueron seleccionados porque representan una realidad interesante para nuestro tema siendo éstos el Estado de México, Nayarit y Quintana Roo; se plantea identificar los instrumentos de Política Ambiental y su impacto en el comportamiento de las organizaciones y ciudadanos a través de su regulación y la postura del Estado Mexicano; se analizan las Políticas Públicas en materia de Criminalidad desde una perspectiva de la “Teoría de los Escenarios”, la cual consiste en identificar aquellas constantes y variables, que inciden directamente en la conducta comunitaria, sin embargo, es importante apuntar que dichos factores a considerar, no cuentan con la precisión de las ciencias exactas, así se plantea llevar esta teoría al campo de lo criminal ambiental, en esa tesitura se analiza el impacto ambiental que genera; asimismo se trata el Plan Nacional de Desarrollo como parte de la Planeación Ambiental, así con los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se formulen en materia ambiental deben estar subordinados a dicho Plan Nacional.

Por otro lado, el Capítulo Tres titulado “Derecho Penal y Derecho Ambiental”, tiene como objetivo sustentar la importancia del ambiente y su regulación Penal desde la perspectiva de *última ratio* del sistema jurídico en su función fortalecedora de la eficacia normativa de nuestra disciplina jurídica ambiental, que apuntan a tutelar el mismo bien jurídico, mismo que tiene una trascendencia importante, en virtud de que, de dicho bien jurídico depende la vida del hombre en el planeta, por ello, es innegable que el Derecho Penal tiene un rol importante que cumplir en cuanto a la protección ambiental. Sin embargo el Derecho Penal no es una panacea y tampoco tiene idoneidad para resolver problemática alguna por sí

mismo, no obstante la investigación destaca el factor de la intervención mínima del Derecho punitivo, que justifica la represión como instrumentos para asegurar su eficacia como necesidad de control.

Asimismo, se revisa el tema de los Delitos Especiales en materia ambiental, definiendo a los mismos como: todas aquellas conductas típicas antijurídicas y culpables existentes en leyes de naturaleza distinta a la penal, que contemplan un capítulo de delitos, en ese sentido, se realiza un análisis de dichos delitos a nivel Federal, local y de los tres Estados de la República que tomo como estudio.

SE realiza un análisis de los delitos contra el ambiente previstos en el Código Penal Federal, su clasificación; así como los elementos del delito atendiendo a: La conducta y su elemento negativo la ausencia de conducta; la tipicidad y atipicidad; la antijuridicidad y las causas de justificación como elemento negativo; la culpabilidad e inculpabilidad; y la punibilidad con su elemento negativo las excusas absolutorias. Finalmente se destaca el tema del bien jurídico tutelado, que en nuestra materia es, indudablemente el ambiente, entendido ya sea como el conjunto global de recursos naturales, o considerando cada uno de ellos de manera aislada.

Por último, el Cuarto Capítulo denominado: “Positividad Normativa del Derecho Penal Ambiental en México”, tiene como objetivo distinguir el marco legal en vigor, aplicable a nuestra materia, realizando un análisis de los principales instrumentos jurídicos para la regulación ambiental; se plantea la Supremacía Constitucional del artículo 133 y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México que contemplan Delitos Ambientales; se elabora un estudio de las principales Conferencias en materia ambiental de las que el Estado Mexicano ha sido participe y de las que se desprende toda nuestra normatividad ambiental actual, resaltando nuestra actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), de la cual también se plantea una reflexión con el objetivo de enlistar las principales reformas que han dado forma a nuestra materia ambiental.

Asimismo, se abordan los Delitos Ambientales en la normatividad interna a nivel local y de los tres Estados que ya mencione; para finalizar mi investigación con el punto toral: La protección ambiental en el Estado Mexicano desde la perspectiva de la Política Criminológica, además de plantear los retos del Derecho Penal para la protección ambiental en nuestro país desde dicha visión, con ello, el propósito fundamental de la misma, es la prevención de la violencia estructural que el Estado ejerce sobre sus propios ciudadanos, principalmente cuando se vale del Derecho Penal, por lo que la Política Criminológica es una estrategia que pugna por el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, así desde esta postura, en materia de protección ambiental se debe prevenir la degradación y no actuar para únicamente remediarla, por lo que planteamos que, las sanciones por delitos ambientales no deben ir encaminadas a tener más presos en las cárceles por este tipo de conductas sino a contar con más personas dispuestas a reparar el daño ambiental causado, en una nueva lógica cultural y de conciencia empática entre los gobernados y las instituciones.

Por ello, mi investigación contempla en esencia la ruta de aplicación de la normatividad en el campo del Derecho Penal Ambiental, para alcanzar las máximas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximas consideradas como derechos fundamentales de los gobernados, entre los cuales destaca: el derecho a un ambiente sano para la vida.

Su objeto es vislumbrar la protección Penal Ambiental basado en el principio del respeto a los derechos del hombre, bajo un esquema de aplicación de la ley de conformidad con los principios que rigen la vida constitucional de nuestra nación. Así, en materia ambiental se procura no sólo la aplicación de la ley, sino que se busca el generar un verdadero sistema normativo que permita el acceso a la procuración y administración de justicia ambiental haciendo compatibles los derechos de seguridad jurídica y de legalidad que enmarcan todo acto de autoridad en la aplicación de la ley como ejercicio de las funciones de procuración de justicia ambiental, con las máximas establecidas en la Constitución, que se

refieren a la protección del ambiente. Se debe transitar a la especialización en la justicia ambiental.

Finalmente este trabajo surge al amparo de proponer la necesaria creación de tribunales especializados en materia ambiental para propiciar una pronta, eficaz y eficiente impartición de justicia ambiental, pero sobre todo con la conclusión se espera alcanzar una conciencia social de protección al ambiente en el que nos desarrollamos, para garantizar un verdadero desarrollo sustentable de las generaciones futuras y fundamentalmente asegurar que dejaremos un mejor planeta a las subsecuentes generaciones.

# CAPÍTULO 1. DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO

## 1.1 Orígenes del Derecho Ambiental

La preservación de los recursos naturales y el respeto a la naturaleza desde el punto de vista subjetivo, se contemplaban incluso por las religiones ancestrales y no son invención ni descubrimiento moderno, esto es, porque en el contexto de la preservación del ambiente, éste deriva de las antiguas civilizaciones y sistemas legales tradicionales del mundo entero, es una fuente que el Derecho Ambiental moderno ha abordado poco. Se ha ignorado la sabiduría de los antiguos y esto nos ha implicado caros costos en el presente.

Los conceptos de desarrollo y protección ambiental con sus implicaciones no son una conjunción nueva ni moderna, es más bien un concepto que las civilizaciones antiguas reconocían y que se han olvidado a lo largo de los siglos, por lo que, si se pretende que la vida en la tierra continúe no se debe pasar por alto la indisoluble conexión entre ambos conceptos, además de buscar su reconciliación para lograr el desarrollo sustentable.

Por lo que respecta al cuidado del ambiente, a través de la historia de la humanidad existen diversos antecedentes. En el Código de *Hammurabi* (1700 A.C.), por ejemplo, se señalaban penalidades para aquel que al alquilar un buey, rompiera su asta, cortara su cola o dañara el tendón de su pezuña. Algunas citas del Digesto (533), descubren la vocación proteccionista del hombre al establecer que “ofende a las buenas costumbres quien echara estiércol a alguien o le manchara con cieno o lodo, o ensuciara las aguas y contaminara las cañerías y depósitos, u otra cosa en perjuicio público.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> D. ACEVES ÁVILA, Carla. **Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano**. Editorial Porrúa, México 2003, p. 64.

En el Derecho Romano, los elementos que hoy integran el núcleo fundamental del ambiente (el aire, los cursos del agua, el mar y sus costas, la vida animal y vegetal), se configuraban como “*res communis omnium*” bienes susceptibles por naturaleza de utilización sin límite por los individuos, lo cual era acorde con la escasa, y por tanto no lesiva, utilización de los mismos por los seres humanos. La tutela de estos bienes se producía sólo en el estricto marco de las relaciones de vecindad, o en la medida en que por acciones de los particulares podían producirse daños para la salud pública, como es el caso de la contaminación del agua destinada al abastecimiento de las poblaciones, existió en este sentido una normativa muy completa dirigida a la preservación de la pureza del agua canalizada en los acueductos, con el establecimiento de zonas de protección, la vigilancia de los cauces y un régimen de sanciones por daños ocasionados como consecuencia de plantaciones, edificaciones, captaciones ilícitas y lo que hoy llamaríamos contaminación de acuíferos.

La protección de los recursos naturales encontraba otra manifestación en el delito de la tala de árboles, cuyo objeto era en este caso la protección del patrimonio agrario o forestal –con la “*actio arborum furtim caesarum*” que estableció la *Lex Aquila* se fijaba una pena del doble del valor de los árboles talados, cortados o dañados cuando el hecho fuera furtivo, esto es, sin autorización ni licencia del propietario-.

En las ciudades era donde se planteaban mayor número de problemas relativos a la “*salubritas*”, que comprendía la higiene, la salud pública o la estética, y que hoy forman parte de lo que conocemos como “protección del ambiente”. Se trataba, por lo general, de conflictos que se situaban en la esfera de los intereses privados y para cuya solución se utilizaban por ello medidas de reacción que se dejaban en manos de los particulares, aunque existieron también algunas

prescripciones dirigidas directamente a la tutela del interés colectivo de la “salubritas.”<sup>2</sup>

Prácticamente en cualquier sistema tradicional, desde las culturas indígenas de América, África, Asia y sociedades ancestrales de Europa, se contemplaba la conservación del ambiente, por ejemplo, el caso de los indios norteamericanos, cuyo profundo amor por la naturaleza no realizaban ninguna actividad que pudiese afectar la tierra sin que se consideraran los efectos de tal acción proyectados hacia siete generaciones futuras; la tradición en África, que contempla a la comunidad humana como una unidad de tres planos, el pasado, el presente y futuro; la tradición del Pacífico, que no aceptaba la visión moderna de la propiedad privada sobre la tierra, pues ésta la contempla como un objeto de comercio; las culturas orientales de China y Japón, que enfatizan la necesidad de tener armonía con la naturaleza; la costumbre Aborigen que exige maximizar el uso de las especies de fauna y flora al tiempo que se debe evitar que el uso sea tal que impida a las especies su regeneración; o el Derecho Islámico, que señala como principio fundamental que la tierra pertenece a Dios y no puede ser apropiada por ningún ser humano en sentido total, por lo que debemos entendernos como depositarios de ella y por esa razón es menester tenerle el debido cuidado, administración y custodia para las futuras generaciones.

Resulta particularmente conmovedora e ilustrativa la Carta del Gran Jefe Indio Piel Roja, Noah Seattle, en respuesta al joven gobierno norteamericano, sobre la oferta de compra de vastas extensiones de tierra habitadas por los indios, prometiendo crear una reservación para el pueblo indígena, esta misiva ha sido descrita como la más bella y profunda declaración sobre el ambiente.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. 8ª Edición, Madrid, Dykinson 2007, p. 31.

<sup>3</sup> En lo medular, esta carta es una respuesta que el Gran jefe Indio Piel Roja, Noah Seattle envió al presidente de los Estados Unidos, Franklin Pierce, en 1854 por la oferta a la tribu Suwamish, para comprarle los territorios del noroeste de los Estados Unidos que hoy forman el Estado de Washington. A cambio, promete crear una "reservación" para el pueblo indígena. El jefe Seattle responde en 1855 con un profundo sentido de conservación al ambiente, narra la importancia de la preservación, conservación y el equilibrio indispensable del hombre con su medio, ya que es de la propia naturaleza que obtiene sus satisfactores, rechaza la idea de la apropiación individual de los recursos naturales, describe la importancia que tienen en la vida de los pueblos y del hombre como parte fundamental del medio y único depredador.

Antiguas culturas, como éstas de los pieles rojas, reflejaban la sabiduría de los antiguos pobladores del planeta que volvían estas costumbres y creencias en un modo de vida, en el caso de las culturas de la América Prehispánica, en el caso particular a los saludables hábitos en materia ecológica de las culturas Azteca, Maya e Inca, en virtud de que todos los problemas vinculados a la tierra, eran tratados con prioridad y máxima dedicación porque éste tipo de conflictos cuando no se atienden oportunamente, y con los medios adecuados, lleva intrínseca la vocación de comprometer el delicado equilibrio natural que, finalmente, deteriora áreas enteras.<sup>4</sup>

Así, desde las más incipientes organizaciones del hombre, se hizo presente la aparición de la norma jurídica ambiental. En efecto, en las comunidades primitivas existía una noción muy clara respecto de la relación de dependencia mutua que se da entre el hombre y la naturaleza. Desafortunadamente, conforme la humanidad se fue desarrollando técnica y científicamente, se permitió un dominio progresivo sobre la naturaleza, se ha olvidado paulatinamente de cuidar y cultivar esa necesaria dependencia mutua con el ambiente.

Como cualquier otra disciplina jurídica, el Derecho Ambiental formalmente nace atendiendo a las necesidades sociales, por lo que su creación ha respondido, como regla general, a situaciones de extrema urgencia, y por ello suele ser de naturaleza controladora del daño, más que preventiva.<sup>5</sup>

Así, el Derecho que protege al ambiente en nuestro país surge de manera formal como una respuesta a la exigencia internacional de compromisos en la materia, así como a la necesidad de hacer al Estado mexicano más equitativo respecto de los Estados extranjeros, en materia de comercio internacional, sin embargo en su momento si existió alguna preocupación por los problemas ambientales inmediatos, pero éstos no eran exageradamente opresivos en virtud

---

<sup>4</sup> D. ACEVES ÁVILA, *op. cit.*, pp. 64-65.

<sup>5</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús. Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales. Editorial. Porrúa, México 2000, p. 17.

de nuestra incipiente industrialización. Al menos, no podían compararse con los problemas de contaminación de otros Estados en el mundo, los que dieron pie a una urgente legislación en la materia, a fin de salvaguardar la vida de sus habitantes.<sup>6</sup>

La disciplina que nos ocupa, es novedosa en el ámbito jurídico formal en virtud de que la problemática ambiental no tiene sino décadas desde que hizo su aparición y empezó a hacerse notar en las sociedades modernas lo que provocó problemas de índole pública. De este modo, el legislador responde a las necesidades de una sociedad cambiante y dinámica, haciendo que el sistema jurídico se adapte a su vez a las exigencias sociales.<sup>7</sup>

Por lo que respecta al origen del Derecho Ambiental mexicano, valga mencionar que aunque existieron intentos anteriores a la legislación ambiental que actualmente nos rige, dichos intentos solamente consideraban la protección aislada de diversos recursos en lo particular. Al estimar de manera separada la protección de los recursos naturales, y excluir la interacción de los mismos, se estaba dejando de lado tanto la importancia del ambiente en su conjunto en sentido ético, como la necesidad de contemplar factores ajenos a los propios elementos tutelados, indispensable a fin de redactar una legislación cuyos efectos fueran benéficos en éste ámbito, a largo plazo.

El primer antecedente real en el Derecho mexicano, que concibió al ambiente de manera global, consistió en la “Ley Federal para Prevenir y Controlar la

---

<sup>6</sup> Es durante la década de los años 70 y, sobre todo, a raíz de la crisis del petróleo de 1973, detonante de la crisis económica del mundo desarrollado, cuando emergería con mayor fuerza la percepción de la problemática ambiental asociada, sobre todo, a dos hechos; por un lado, a la preocupación sobre los límites de la energía del petróleo y el carbón; por otro, a la aparición de importantes fenómenos de contaminación urbano - industrial, de consumo, un problema que, fundamentalmente, se planteaba a escala local (contaminación biológica: plagas de animales y plantas, enfermedades humanas, etc.; contaminación química: plaguicidas, detergentes, efluvios industriales, etc.; perturbación del medio físico: contaminación térmica y acústica, sedimentación en embalses, etc.). En este período la preocupación de los gobiernos en relación a la problemática ambiental se centraría, principalmente, en torno a la energía y los impulsaría a establecer políticas de desarrollo nuclear. Paralelamente, y a pesar de que comienza a hablarse de la necesidad de favorecer un desarrollo sustentable, la adopción de nuevas políticas para dar salida a la crisis económica, no hicieron más que acentuar dichos problemas.

<sup>7</sup>QUINTANA VALTIERRA, Jesús *op. cit.*, p. 9.

Contaminación” de 1971. De esta Ley se desprendieron tres reglamentos que a continuación se enlistan: “Para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1971, “Para el control y prevención de la contaminación de las aguas”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1973, y “Para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1979.

El siguiente intento de una ley conceptual del ambiente consiste en la “Ley Federal de Protección al Ambiente” que entró en vigor en 1982, sin embargo la evolución de la materia más allá del ámbito exclusivamente Federal, ocurre en 1987, a raíz de una reforma constitucional a los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fueron reformados, con la intención de establecer las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, facultando al Congreso de la Unión para expedir las leyes de concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Derivado de esa modificación constitucional el 28 de enero de 1988 se promulga la “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente” (LGEEPA), esta ley tiene una profunda trascendencia por tener importantes diferencias respecto de sus antecesoras, es la primera en contemplar el desarrollo sustentable, en contraposición con el control de la contaminación, pues anteriormente la prioridad había sido controlar los efectos de la industrialización y explotación desmedida y carente de planeación, además de que contenía un capítulo especial denominado de los “Delitos del Orden Federal”, en donde, permitía la presentación de la denuncia a cargo de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, pretendía evitar conductas que ocasionaran graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas.

Así, la nueva ley se preocupaba más por la protección y conservación de los recursos naturales antes que el propio control de la contaminación, por otro lado al contemplar al ambiente como una unidad indisoluble, da la posibilidad de una mejor protección. De esta manera, es que las medidas para la protección ambiental contemplan los diversos recursos y elementos que lo integran. Aunque aún incompleta, nuestra actual ley general se basa en una visión más global y realista respecto de las condiciones indispensables que deben considerarse para una protección y preservación integral del ambiente.

En complemento a lo anterior es que se publican diversos reglamentos federales, los cuales van a regular diversas áreas reglamentadas de manera general en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, esta ley continuó en vigencia sin sufrir modificaciones a su texto por casi ocho años, hasta una importante reforma que ocurrió el 13 de diciembre de 1996, así como un decreto que incluyó un capítulo de delitos ambientales al Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, publicada al día siguiente de la reforma citada a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), se trasladaron los tipos que regulaba dicha Ley, y otras leyes especiales en materia ambiental, al Código Penal Federal, dentro del cual se crea un nuevo título, el Vigésimo Quinto, denominado "Delitos Ambientales", dicha integración pretendía lograr un mayor orden y sistematización de su regulación, de tal manera que se distinguiera tanto la conducta prohibida, como el bien jurídico tutelado. Asimismo, se contemplaron a los delitos ambientales en su naturaleza de delitos de peligro y en el artículo 420, se hizo referencia a las especies en veda y sujetas a protección especial.

Las principales modificaciones del año 1996 consistieron en un cambio de distribución de competencias en materia ambiental, incorporación de nuevos instrumentos económicos a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la regulación de la biodiversidad biológica introduciéndola como objeto unitario de consideración jurídica, así como agregar ciertos

lineamientos que pretendieron habilitar los derechos de acceso a la información y de participación pública considerados como indispensables dentro de los más recientes instrumentos internacionales relacionados con el desarrollo.

Posteriormente, ocurrieron reformas a la LGEEPA en el año 2000 y en el año 2001 respectivamente. En el año 2002, la estructura del Título Vigésimo Quinto del Código Penal Federal, así como su denominación, fueron reconsideradas, en virtud de que el término “Delitos Ambientales” denotaba una circunstancia formal, en contraposición con lo que se debe entender como un delito, desde la perspectiva material, como hecho, al señalar que no existen delitos ambientales, sino delitos que atentan contra el ambiente, pues el delito es una cuestión fáctica más bien inciden factores sociales, económicos, ambientales, políticos, etc.

“...Por ello se adicionó un nuevo Capítulo sobre “Las actividades tecnológicas y peligrosas”, y a efecto de sistematizar el contenido del Título, en función de las conductas reguladas, los Capítulos subsecuentes se denominaron de “la biodiversidad”, de “la bioseguridad”, “contra la gestión ambiental”, y de “disposiciones comunes a los delitos contra el ambiente...”<sup>8</sup>

En esta reforma, se destacó la idea del Derecho Penal como un instrumento para la protección del ambiente y la preservación de los recursos naturales, como herramienta necesaria para inhibir las conductas más graves que se alejan de las directrices de la política y la gestión ambiental nacional, ya que a pesar de la vigencia de los delitos ambientales, se concebía al proceso para responsabilizar penalmente a una persona por el incumplimiento de la ley ambiental, como un ejercicio jurídico excepcional, imperfecto y poco eficaz. Situación que no ha cambiado del todo.

---

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *et al.*, **Delitos Especiales**. Doctrina-Legislación. Jurisprudencia, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2001, p. 46.

“...La propuesta de reforma introdujo figuras jurídicas con un tratamiento más equitativo del infractor, desde excluyentes para el caso de aquellas conductas que no deben ser abordadas por el Derecho Penal, atenuantes para aquellos casos en los que es conveniente reducir la pena, tipos básicos con parámetros punitivos mínimos y máximos amplios, hasta agravantes para conductas especialmente dañinas y gravosas para la sociedad, así como delitos graves en aquellos casos en los que el sujeto activo manifiesta un especial grado de peligrosidad social...”<sup>9</sup>

En el artículo 420 se introdujeron conductas típicas básicas, referidas a quien realice cualquier actividad con fines de tráfico, o capture, posea, transporte, acopie, introduzca al país o extraiga del mismo, algún ejemplar, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, de una especie de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas en veda, considerada endémica, amenazada, en peligro de extinción, sujeta a protección especial, o regulada por algún tratado internacional del que México sea parte, o dañe algún ejemplar de las especies de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas señaladas, dejando el elemento subjetivo específico “fines comerciales” para una conducta agravada.

Posteriormente, en el año 2006, se adicionó la fracción II Bis, al artículo 420 del Código Penal Federal, con el objeto de proteger a las especies acuáticas denominadas abulón y langosta, de la captura furtiva de estas especies, sancionándola de manera agravada cuando ocurra no sólo durante las vedas, sino también cuando se realice fuera de ellas, en atención a que sus procesos de reproducción requieren de mayor protección. De esa evolución legislativa, deriva el texto actual del artículo 420 del Código Penal Federal.

Dentro de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la más reciente es del año 2008, para fortalecer la certificación voluntaria de predios, además obviamente de reformas, abrogaciones y

---

<sup>9</sup> Código Penal Federal, Editorial Sista, México 2010, Título Vigésimo Quinto. Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental.

publicaciones de múltiples reglamentos, decretos y acuerdos que han ido moldeando e influyen en la aplicación de la Ley misma.<sup>10</sup>

### 1.1.2 Concepto de Ambiente

La noción de ambiente ha existido en la mente del ser humano desde tiempos remotos. De modo consciente o inconsciente, el hombre ha tenido una relación simbiótica con su ambiente, pues su dependencia de los recursos naturales es indiscutible; sin embargo esta relación, se ha ido complicando con el paso del tiempo. En la medida en que el hombre ha alterado su hábitat, las reflexiones acerca de las cuestiones ambientales han cambiado.

Ahora bien, resulta necesario abordar el concepto fundamental de ecosistema, biósfera y biodiversidad, para ahondar en la materia. El ecosistema es un conjunto de poblaciones sujetas a cambios impredecibles, el ecosistema es la unidad básica de estudio. Representa al nivel más alto de integración, es una unidad estructural, funcional y de organización, que consiste en organismos (incluido el hombre) y las variables ambientales (bióticas y abióticas) de un área determinada. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define al ecosistema como: “La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.”<sup>11</sup>

“...La biósfera es la parte de la tierra que está habitada por seres vivos; es decir es un inmenso ecosistema; pero cuando hablamos de ecosistemas nos referimos a aquéllos que, sumados, constituyen la biósfera; a unidades fundamentales que, como un bosque, un estanque o un río, son comunidades cuyos elementos físicos y biológicos tienen entre sí una interacción constante,

---

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación de 16 de mayo de 2008.

<sup>11</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Sista, México 2010, art 3, Fr. XIII.

ocupan un área determinada y, considerados en conjunto, guardan una independencia relativa y una afinidad considerable...”<sup>12</sup>

Finalmente la biodiversidad es el conjunto de las manifestaciones de la vida sobre el planeta, esto incluye los múltiples tipos de ecosistemas que existen en la tierra, los millones de especies de plantas, animales, hongos y microorganismos que los conforman y la infinita variedad de formas de materiales biológicos, fisiologías y genes. Ha sido definido por la Real Academia Española, como: “...La variedad de especies animales y vegetales en su ambiente...”<sup>13</sup>

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, define biodiversidad en el artículo tercero como: “...La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas...”<sup>14</sup>

Por su parte, el concepto de “especie”, es definido en el Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el “Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestres”, al señalar en su artículo 1º, que “Especie significa toda población geográficamente aislada”. México pasó a ser parte contratante de esta Convención en 1992.<sup>15</sup>

Así, Biodiversidad se define como la variabilidad existente entre los ecosistemas, las especies y sus ejemplares, de cualquier origen, incluida la diversidad genética, o bien, como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos,

---

<sup>12</sup> ARANA Federico, **Ecología para principiantes**, Editorial Trillas, México 2004, p. 22.

<sup>13</sup> Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo 2. apelado-canjura. España. 2009, p. 215.

<sup>14</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *op. cit.*, art 3, Fr. IV.

<sup>15</sup> Diario Oficial de la Federación del 6 de marzo de 1992.

comprendiendo los complejos ecológicos de los que forman parte; así como la diversidad dentro de cada especie, entre ellas y de los ecosistemas.

Entonces, el término Biodiversidad hace referencia a la amplia variedad de seres vivos sobre la tierra y los patrones naturales que la conforman, resultado de miles de millones de años de evolución, según procesos naturales y también, de la influencia creciente de las actividades del ser humano. La Biodiversidad comprende igualmente la variedad de ecosistemas y las diferencias genéticas dentro de cada especie que permiten la combinación de múltiples formas de vida, y cuyas mutuas interacciones, con el resto del entorno, fundamentan el sustento de la vida sobre el planeta.

Ahora bien, en el ámbito del Derecho Ambiental, es indispensable precisar el término ambiente, el cual consiste en todos los medios, tanto colectivamente como por separado; el aire, el agua, y la tierra. El concepto de ambiente designa no solamente el ambiente del sistema humano, sino de manera más concreta, todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general, considerando todas las formas de vida posibles.<sup>16</sup>

El artículo 3° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su fracción primera define al ambiente como: "...El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados..."<sup>17</sup>

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define a la expresión ambiente como: "...El conjunto de circunstancias físicas que rodean a

---

<sup>16</sup> BRAÑES BALLESTEROS, Raúl. **Manual de Derecho Ambiental Mexicano**, Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México 2000, p. 20.

<sup>17</sup>LGEEPA, *op. cit.*, art 3, Fr. I.

los seres vivos...” y, por extensión, “...El conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales, que rodean a las personas...”<sup>18</sup>

De igual forma es importante decir que por sistema se entiende a “los elementos de interacción e interdependencia regulares que forman un todo unificado”. Por lo tanto, el ambiente debe ser considerado como un sistema, esto es, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. En la inteligencia de que dichas interacciones provocan a su vez, la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema.

Tomando en consideración que el ambiente debe ser entendido como un sistema o ecosistema, resultará consecuencia lógica que en el ámbito de la regulación de conductas debe considerarse que la alteración de uno de los elementos naturales repercutirá necesariamente en los demás y entre estos el hombre mismo.

En este orden de ideas se puede afirmar que la palabra ambiente es usada para aludir en términos generales, a todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos, además de que, el término ambiente no sólo se utiliza para designar el sistema del ambiente humano, sino incluso para hacer referencia a todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos en general.

En este punto cabe reflexionar sobre el término ecología, que es esencial para diferenciar del concepto de ambiente, el vocablo ecología se utiliza por primera vez por el biólogo alemán Ernest Haeckel en 1869 que define como una disciplina que se encarga del estudio de las relaciones totales entre el hombre y su ambiente. Proviene de vocablo griego “*oikos*”, casa y “*logos*”, ciencia, literalmente ecología es la ciencia o el estudio de los organismos en su casa, por ende no es

---

<sup>18</sup> Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española, *op cit*.

sinónimo de ambiente. Sin embargo esta palabra ha evolucionado a aplicaciones que seguramente no fueron consideradas en sus inicios. La ecología consiste en el estudio de las relaciones entre los organismos y la relación entre éstos y su ambiente físico.<sup>19</sup>

Actualmente la Real Academia de la Lengua Española establece que ecología designa tres cosas que desde mi punto de vista son de consideración para el estudioso del Derecho. La primera acepción consiste en “ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno”. Lo anterior indudablemente afecta al estudio del Derecho pues engloba directamente las relaciones entre las personas y el medio que les rodea. Las normas de protección al ambiente regulan precisamente esta interacción.

La segunda acepción consiste en “parte de la sociología que estudia las relaciones entre los grupos humanos y su ambiente, tanto físico como social”. Siendo el Derecho una disciplina reguladora de las relaciones sociales, esta definición resulta fundamentalmente relevante para nuestro objeto de estudio, esta acepción se conoce también como “ecología humana” y consiste primordialmente en el estudio y las comunidades de personas, el lugar que ocupan dentro del mundo natural, y las formas en que se adaptan o modifican el ambiente.

La tercera acepción consiste en “defensa y protección de la naturaleza y el ambiente”. Esta tercera acepción resulta particularmente interesante, pues la ecología ha evolucionado de ser una ciencia o disciplina como la concibió Haeckel, a ser una forma de vida, una actitud humana constante respecto al medio que nos rodea o ante el medio dentro del cual estamos inmersos.

Debido a lo anterior, se expresa que las palabras ambiente y ecología si bien es cierto que se encuentran ligadas no significan lo mismo y mucho menos tienen

---

<sup>19</sup> Cfr. D. ACEVES ÁVILA, *op. cit.*, p. 3.

el mismo alcance, ya que el ambiente se refiere al desarrollo de los seres en un tiempo y espacio determinados bajo condiciones físicas, químicas y, en el caso del hombre, culturales y sociales. Y la ecología es el estudio científico de esas características y su evolución, retroceso o degradación.

### 1.1.3 Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable

Desde el punto de vista económico, el ambiente ha sido siempre una fuente vital de insumos para la producción de bienes y servicios, que procesados o no procesados han representado importantes satisfactores y bienestar para la humanidad. Por lo que es innegable que la calidad del ambiente es un requerimiento indispensable para el ejercicio del derecho a la vida.

La preservación del ambiente es indispensable para el desarrollo del hombre tanto en el presente como en el futuro, así con la protección jurídica del ambiente, se garantiza que el uso de los recursos naturales renovables no rebase su umbral y que se promueva la búsqueda de sustitutos a los recursos naturales no renovables en previsión de su agotamiento.

La sustentabilidad dependerá del equilibrio entre la disponibilidad de los recursos naturales y las tendencias de deterioro ocasionadas por su aprovechamiento, lo cual implica la adopción de acciones que involucren la participación de la población, el desarrollo de tecnología y la modificación de los patrones de consumo en la sociedad, bajo criterios de equidad y justicia.

Por lo que, el papel que desempeña el Derecho Ambiental es fundamental ante la necesidad de manejar sustentablemente los recursos naturales, en ese sentido surge el Derecho Ambiental para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente. Por su parte la idea de desarrollo sustentable pretende modificar o replantear el concepto de progreso, el desarrollo en términos tradicionales, puede considerarse como “sustentable” a la luz de este

planteamiento, únicamente en la medida en que sus efectos globales y a largo plazo puedan justificarse con condiciones de vida al menos iguales o mejores que las actuales, según el momento histórico de que se trate.<sup>20</sup>

Considero que el tema del ambiente y el derecho al desarrollo se vincula con lo que se ha difundido como la idea de desarrollo sustentable, entendido como nuevo contenido que ha de ser alcanzado en los procesos de crecimiento de las naciones más y menos industrializadas. En este se puede decir que el desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

## **1.2 El Derecho Ambiental**

El Derecho, entendido como el instrumento por excelencia que regula las conductas humanas, no podía quedar rebasado por la problemática ambiental inmersa en la cotidianidad de la vida humana; luego entonces, tratando de revalorizar su función como el mecanismo más adecuado para normar y regular las conductas que ponen en peligro el ambiente, su desarrollo obviamente en las cuestiones ambientales es relativamente novedoso y de un carácter técnico y científico muy profundo.

Se dice que es relativamente novedoso porque rompe con las estructuras tradicionales del Derecho, encuadradas en los aspectos civilistas, penales, administrativos, o en las grandes ramas del Derecho, clasificado como público y privado, para dar lugar a un objeto que si bien no es nuevo para la sociedad, sí lo es para la ciencia jurídica, como lo es rescatar la propia supervivencia del planeta.

---

<sup>20</sup> De acuerdo a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en el artículo 3º Fr. XIV. Se entiende por equilibrio ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

Respecto a la definición del Derecho Ambiental se han hecho muchas consideraciones, sin embargo prefiero referirme al Derecho Ambiental y no al Derecho del Medio Ambiente, o Derecho Medioambiental como se le conoce en algunos países de Europa, también llamado en México Derecho Ecológico, denominación que no considero adecuada, pues de estas expresiones se concluye que el término adecuado para la materia que nos ocupa es precisamente Derecho Ambiental y no Derecho Ecológico, y esto es así porque el término ecología se refiere al estudio científico de las características de la naturaleza, a la evolución, retroceso y degradación, lo que resulta sumamente limitado en razón del objeto general y amplio que se pretende regular a través de la disciplina jurídica encargada de proteger y conservar el ambiente, (entendido como el conjunto de diferentes elementos fenómenos, procesos naturales y agentes socioeconómicos y culturales, que interactúan en un momento y espacio determinado), esto es, el Derecho Ambiental.

El Derecho Ambiental se sostiene sobre principios y características propias, su nacimiento data de los prolegómenos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el hábitat humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972. En la actualidad el Derecho Ambiental se integra en muchos países en torno a la regulación y tutela de las aguas terrestres y marítimas, del suelo, de la atmósfera, de la flora y la fauna y de otros recursos, condiciones y valores en relación con el entorno natural.

Como se ha mencionado, el Derecho Ambiental es una rama del Derecho, que se caracteriza por su modernidad, complejidad y la amplitud de su objeto de estudio, así como también por la novedad de sus fórmulas jurídicas orientadas hacia la eficaz tutela y protección de la gran diversidad de bienes y recursos naturales.

Una vez abordado el origen del Derecho Ambiental, el concepto de ambiente, ecosistema, biósfera, biodiversidad, ecosistema y el nexo indiscutible entre el

Derecho Ambiental y el desarrollo sustentable; estoy en condiciones de formular una definición del Derecho Ambiental, partiendo de una primera aproximación, definiendo a éste como un conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas.

En consecuencia, el Derecho Ambiental tiene que ver con la continuidad de la vida sobre la tierra, dicha idea tiene que ver, a su vez, con el mantenimiento de las condiciones que la hicieron posible, hasta ahora, las formas de vida que conocemos han descansado sobre los grandes soportes naturales que son los suelos, las aguas y el aire. Los organismos vivos, incluido el hombre, han aparecido en la tierra y se han desarrollado y reproducido en una íntima relación con tales soportes, pero también en una estrecha relación entre ellos, esta relación se ha expresado en el funcionamiento conjunto de elementos bióticos y abióticos, a la manera de un ecosistema.<sup>21</sup>

De lo anterior se desprende la importancia que representa el mantenimiento del equilibrio ecológico, para que la vida siga siendo posible, por eso en una segunda aproximación, el Derecho Ambiental puede ser definido como el conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica del equilibrio ecológico. Este equilibrio ecológico se encuentra amenazado permanentemente por factores naturales o antropogénicos, que han estado presentes a lo largo de toda la historia del planeta, en efecto la naturaleza ha sufrido modificaciones por sí misma, de manera periódica y desde siempre.

El hombre ha modificado la naturaleza de manera constante para satisfacer sus necesidades, en ciertos momentos, estas modificaciones se han expresado en graves desajustes de los ecosistemas. Con todos estos factores tiene que ver el Derecho Ambiental, cuya función consiste, como se ha dicho, en la protección de las condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas, sin embargo, tales

---

<sup>21</sup> Se dice que es un elemento biótico aquel que designa al conjunto de plantas, animales y otros organismos que ocupan un área determinada; mientras el elemento abiótico es aquel que no forma parte o no es producto de los seres vivos.

condiciones no deben considerarse de manera estática, sino dinámica, tal como se presenta en la realidad.

En este contexto, se enlistan algunas definiciones de los principales estudiosos del Derecho Ambiental. Para el Maestro Raúl Brañes el Derecho Ambiental es: “El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.”<sup>22</sup>

Ahora bien, en opinión de la Doctora Raquel Gutiérrez Nájera, al Derecho Ambiental lo define como: “...El conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat...”<sup>23</sup>

Por su parte, el Maestro Jesús Quintana Valtierra, al referirse a la definición de Derecho Ambiental señala: “...Es el conjunto de reglas que se encargan de la tutela jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas...”<sup>24</sup>

Una vez abordados los criterios de los autores, a continuación construiré mi definición a partir de las reflexiones que hasta ahora hemos realizado, además de la interpretación del texto constitucional y de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), se propone definir al Derecho Ambiental como: El conjunto de normas e instituciones reguladoras de la conducta humana para la prevención, protección, conservación, preservación y

---

<sup>22</sup> Brañes Ballesteros, *op cit.*, p. 15.

<sup>23</sup> GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel. **Introducción al Estudio del Derecho Ambiental**. 4ª Edición, Editorial Porrúa Guadalajara Jalisco, México 2003, pp. 166-167.

<sup>24</sup> Quintana Valtierra Jesús, *op. cit.*, pp. 11-14.

aprovechamiento sustentable del ambiente y sus recursos naturales, que harán posible la vida en la tierra en todas sus formas.

Ahora bien, el Derecho Ambiental reúne una serie de características que le son propias y que permiten determinarlo como tal:

- a) Sustratum ecológico: Se refiere a su carácter sistemático, esto es, que la regulación de conductas por el Derecho Ambiental no se realiza aisladamente, sino teniendo en cuenta el comportamiento de los elementos naturales y las interacciones determinadas en ellos como consecuencias de las actuaciones del hombre;
- b) Especialidad singular: Consiste en la globalidad o alcance internacional de los problemas ambientales, circunstancia que rompe con los dispositivos organizatorios generales;
- c) Énfasis preventivo, aunque nuestro Derecho Ambiental se apoya en un dispositivo sancionador, sin embargo sus objetivos deberían ser preventivos, esto es, porque la coacción *a posteori* resulta ineficaz;
- d) Componente técnico-regulado: Alude a la intervención que se hace por parte del Estado con base en módulos y parámetros previamente fijados a escala nacional;
- e) Multidisciplinario: Porque suele ser el resultado parcial de regulaciones puntuales y dispersas. Por ello, una nueva vertiente del Derecho debe imponerse la obligación de considerar los problemas del ambiente en forma global, debe abarcar integralmente las diferentes relaciones que interactúan en la realidad y que generan el carácter sistémico;
- f) Transnacional: Los problemas ambientales, en muchos casos rebasan las fronteras nacionales, porque en el sistema natural los diferentes elementos, fenómenos y procesos no conocen

fronteras y, por tanto, alcanzan el ámbito internacional donde es imperativo conocer los distintos comportamientos dentro y fuera de cada ecosistema...”<sup>25</sup>

Es importante señalar que el Derecho Ambiental, en cierta forma carece de una abundante doctrina formal en virtud de las características de su creación. A continuación se explicaran los principios del Derecho Ambiental:

- “...1. Quien contamina paga, esto es, quien haga uso excesivo de recursos naturales o altere los ecosistemas, debe asumir las consecuencias inherentes a su conducta;
2. Quien conserve los recursos e invierta en la conservación ecológica, reconstruyendo el capital ambiental de la nación, debe recibir por ello un estímulo o una compensación;
3. Principio de solidaridad.- existiendo una amenaza de daño ambiental, los Estados deben de advertir a los otros Estados potencialmente afectados, informando del peligro latente;
4. Principio de regulación jurídica integral.- la necesidad de que exista la defensa, conservación, mejoramiento y restauración de la naturaleza, sus recursos, procesos; previniendo hechos que la degraden o deterioren, mediante adecuadas vías de efectos positivos;
5. Principio de responsabilidades compartidas por alteraciones causadas al ambiente.- como consecuencia del ejercicio de actividades realizadas por persona físicas o jurídicas;
6. Principio de introducción de la variable ambiental.- la problemática del ambiente exige la intervención directa del Estado a través de acciones prioritarias y preferenciales;

---

<sup>25</sup> LÓPEZ SELA, Luis, FERRO NEGRETE Alejandro Derecho Ambiental, IURE Editores, México 2006, p. 15.

7. Principio de tratamiento de las causas y de los síntomas.- es necesario tratar las causas u origen de los diferentes daños ambientales, así como los síntomas de los mismos. Si se atendiera solamente a los síntomas, la conservación de los recursos será incompleta y parcial;

8. Principio de transpersonalización de las normas jurídicas.- una alteración lesiona al ambiente y a la persona, y es entonces que abre la puerta para la acción del Derecho, y da pie al deber de reparación. Paralelo al derecho de una vida satisfactoria, dentro de un medio cuya calidad le permita al individuo alcanzar el bienestar, el hombre tiene el derecho de proteger y mejorar el entorno para las generaciones tanto presentes como futuras;

9. Principio de ubicuidad.- en el Derecho Ambiental, todos los sujetos somos persistentes agentes contaminantes y víctimas de la contaminación global producida. Este precepto insta la comprensión amplia y ubicua de la protección ambiental por lo que debe estar presente en todas las políticas, en todo momento y todo lugar;

10. Principio de sostenibilidad.- es necesario hacer posible el desarrollo económico de manera que nuestros congéneres y sus descendientes puedan vivir dignamente, con el respeto de un entorno biofísico adecuado;

11. Principio de subsidiaridad.- las medidas pertinentes de protección ambiental deberán aplicarse en la fuente misma que reciba el daño y/o el beneficio...”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> D. Aceves Ávila *op cit.*, p. 49.

### 1.2.1 Objeto de Estudio.

El objeto de estudio del Derecho Ambiental es el resguardo de la biodiversidad, y regula el manejo de los factores que la constituyen, con una perspectiva global e integradora, reconociendo las interacciones dinámicas que se dan entre ellos y con miras a afianzar el mantenimiento del equilibrio del todo del que forman parte.

Me parece muy importante subrayar que cuando se habla del objeto de estudio del Derecho Ambiental, se hace referencia a la protección ambiental mediante un sistema normativo, al que se define como un conjunto de reglas que se encarga de la protección jurídica del equilibrio ecológico y que hagan posible la vida en todas sus formas, garantizando a su vez el desarrollo sustentable.

Sin embargo, el objeto de estudio de nuestro Derecho Ambiental, va encaminado a proteger y a reparar el ambiente; dejando de lado la prevención, no obstante el Derecho difícilmente reconstruirá lo destruido, por lo que se considera que el carácter preventivo debería ser una característica fundamental de la legislación ambiental.<sup>27</sup>

Existen diversas posturas que la doctrina clasifica en cuanto al objeto de estudio del Derecho Ambiental. Así, la primera postura es desde el punto de vista absolutamente ambientalista, sostiene la necesidad y la posibilidad de proteger el ambiente y los recursos naturales en sí mismos, sin necesidad de recurrir a justificación de la protección humana.

En segundo término encontramos otra postura, contraria a la anterior, es el punto de vista ambiental antropocentrista, el cual parte de que los valores

---

<sup>27</sup> De acuerdo al artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fracción XXVI, se entiende por protección al conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro. La fracción XXXIII, del mismo artículo define a la reparación o restauración como el conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales. Y finalmente la fracción XXV, señala que la prevención es el conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente.

ambientales en sí mismos, autónomamente considerados, no poseen entidad suficiente para ser objeto de protección jurídica, por lo cual es necesario que sean puestos en relación con el hombre. Para esta posición, cuando el legislador, protege de forma independiente bienes como el agua, el aire, el suelo, la flora y la fauna, su finalidad es la protección de los bienes ambientales, pero siempre su protección implica una mediata protección de la vida humana y que su puesta en peligro puede serlo para el género humano. Parten de la premisa de que no se debe proteger al ambiente en sí mismo, puesto que los recursos naturales cumplen funciones ambientales y así deben ser protegidas en cuanto que son fundamento de la vida del hombre.

Una tercera postura radical, esencialmente antropocentrista sostiene que el contenido del bien jurídico ambiente depende absolutamente de la protección de intereses humanos.

En mi opinión, el hombre no debería desvincularse del ambiente en que se desarrolla, ni tampoco actuar en perjuicio de éste, porque todos los factores que integran al mismo son esenciales para el desarrollo de las especies en un determinado hábitat, y el desequilibrio de cualquiera de ellos no sólo resulta en un problema que afecta un factor aisladamente, sino que altera todo el orden de que es parte.

### 1.2.2 El Derecho Ambiental como un Derecho Humano

El modelo del hombre que plantea el ius naturalismo, ve a los seres humanos como dotados de ciertos atributos que se les llama “derechos” por considerarlos bienes o potestades, poseen ese carácter de “naturales” porque el hombre los posee por ser miembro de la naturaleza, es la propia naturaleza quien dota a los humanos de estos elementos indispensables y la validez de éstos es independiente de su formalización en el derecho positivo, éste último, solamente sirve para custodiarlos, más no para legitimarlos.

En la actualidad estos derechos naturales o derechos humanos, se encuentran consagrados en diversos instrumentos jurídicos internacionales, entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.<sup>28</sup>

Dentro de la doctrina de los derechos humanos, se reconocen tres generaciones de los mismos, que a continuación se explican: A la primera generación corresponden el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, a la segunda corresponde la atención de las necesidades sociales, económicas y culturales de cada individuo. Finalmente, los de la tercera generación se inspiran en la concepción de la vida humana en comunidad, por lo que dependen de un mayor grado de solidaridad que los otros derechos, por el hecho de tutelar simultáneamente derechos individuales y derechos colectivos.

En este contexto, los derechos de tercera generación se reconocen entre otros, el derecho a la paz, al desarrollo, a un ambiente sano, adecuado y ecológicamente equilibrado, y el derecho a beneficiarse de un patrimonio común de la humanidad. Sin embargo, el derecho a la vida y a la salud, considerados como de primera generación, constituyen herramientas que indirectamente protegen también el derecho a un medio ambiente adecuado para la vida.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, a lo largo de sus treinta artículos, reconoce “la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, reconociendo de manera expresa los

---

<sup>28</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos es una declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 10 de diciembre de 1948, que recoge los Derechos Humanos considerados básicos, fue aprobado, por los que entonces eran los 58 Estados miembros de la Asamblea General de la ONU, con 48 votos a favor y las 8 abstenciones, se compone de un preámbulo y treinta artículos, que recogen derechos de carácter civil, político, social, económico y cultural. Aunque no es un documento obligatorio o vinculante para los Estados. Sigue siendo citada ampliamente por abogados defensores y por tribunales constitucionales. Asimismo el texto adquiere rango constitucional en algunos países, como es el caso de Argentina.

siguientes derechos que se encuentran ligados de manera fundamental con la protección al ambiente:

1. Reconoce en el artículo tercero que "...todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona..."
2. Declara en el artículo veinticinco que "...toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios..."
3. En el artículo veintinueve, párrafo segundo, que "...En el ejercicio de sus derechos y disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática..."<sup>29</sup>

Un sector de la doctrina internacional, especialmente francesa, ha postulado la existencia de un derecho humano al ambiente. Para afirmarlo en un sentido más estricto se debe señalar que lo que existe es un derecho humano a un ambiente sano y equilibrado. En mi opinión, este planteamiento ingresa en la categoría de derecho humano y como ya se menciona es un derecho que posee toda la humanidad, incluyendo pueblos e individuos.

La existencia de este derecho encuentra su formulación en el Principio I de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, cuando ésta afirma que: "...El hombre tienen el

---

<sup>29</sup> ADEDE, Andrónico O. Digesto de Derecho Internacional Ambiental. Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1995, p. 34.

derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tienen la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...”<sup>30</sup>

Como se desprende de esta declaración el derecho a un ambiente sano y equilibrado tiene un reconocimiento importante en el espectro jurídico internacional. Sin embargo, no se debe olvidar que la Declaración de Estocolmo no conlleva cumplimiento obligatorio dado que una declaración, según el Derecho Internacional posee un carácter no vinculante.

Un segundo instrumento legal que incorpora el llamado derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, es la “Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981”, en cuyo artículo 24 señala expresamente: “...Todos los pueblos tienen el derecho a un satisfactorio ambiente, que favorezca a su desarrollo...”, sin embargo dicha Carta es un tratado internacional que solo ha sido reconocido por un grupo de países en el mundo y no tiene un carácter vinculante mundial.<sup>31</sup>

Un tercer instrumento que sugiere la idea del derecho al ambiente como derecho fundamental se puede encontrar en el “Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en el área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, adoptado en El Salvador, el 17 de Noviembre de 1988. Concretamente, podemos encontrar esta idea en los artículos 10

---

<sup>30</sup> ADEDE, Andrónico O. *op. cit.*, p. 463.

<sup>31</sup> La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, también conocida como la Carta de Banjul, es un instrumento internacional cuyo objetivo es promover y proteger los derechos humanos y libertades básicas en el continente africano. El convenio fue auspiciado por la Organización para la Unidad Africana, en la actualidad reemplazada por la Unión Africana. En su Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de 1979, la OUA adoptó una resolución en favor de la creación de un comité de expertos que redactara el borrador de un instrumento de derechos humanos de ámbito continental.

(Derecho a la Salud) y 11 (Derecho a un adecuado Ambiente) de este documento.<sup>32</sup>

Otro instrumento es la “Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950” no tiene “una provisión especial referida a este derecho humano al ambiente”, sin embargo a nivel internacional si existe numerosa jurisprudencia y casos referidos al tema que demuestran que, en muchos casos, la Comisión Europea de Derechos Humanos y la Corte de Derechos Humanos tienen una tendencia orientada a reconocer este derecho.<sup>33</sup>

Una vez presentados los principales documentos internacionales que recogen o sugieren el derecho al ambiente, es aceptable tener en cuenta que el derecho a un ambiente sano y equilibrado debe ser incorporado como un nuevo derecho humano, fundamentalmente, por dos razones. En primer lugar, porque aceptar la existencia de este derecho refuerza y garantiza los otros derechos humanos que se reconocen a las personas y naciones. En segundo lugar, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado reconoce, tácitamente los derechos de las generaciones futuras.

Así, por ejemplo los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales no podrán ser ejercidos en un mundo donde la irresponsabilidad haya

---

<sup>32</sup> Dicho Protocolo fue adoptado en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, complementó a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, organizada por la Organización de los Estados Americanos, demás, establece la obligación, para los Estados partes, del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>33</sup> La Convención Europea de Derechos Humanos fue adoptada por el Consejo de Europa en 1950 y entró en vigor en 1953. El nombre oficial de la Convención es Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Tiene por objeto proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, y permite un control judicial del respeto de dichos derechos individuales. Hace referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Este Convenio se divide en cinco títulos fundamentales que recogen aspectos relacionados con la Declaración de los Derechos Humanos y las características que deben adoptar los diferentes gobiernos europeos. Estos cinco títulos se dividen a su vez en 66 artículos. Estos artículos amplían los Derechos fundamentales que poseemos todos los individuos, y especifica en que se basa cada uno esto, y las restricciones que presentan.

dañado e incluso destruido el ambiente global. De este modo, el reconocimiento de este derecho debe entenderse, necesariamente, como una precondition para la existencia y disfrute de los otros derechos humanos en el mundo.

### **1.3 Fuentes del Derecho Ambiental.**

Las fuentes del Derecho Ambiental, son todos los actos, hechos, fenómenos, acontecimientos, principios y la costumbre que sirven de sustento para la creación e interpretación de preceptos jurídicos en esa materia, siendo abundantes y diversificadas las disposiciones y valores que en forma directa o indirecta contribuyen a la regulación y preservación del ambiente.

Ahora bien, es el caso que aquellas normas jurídicas que se ocupan directa o indirectamente de la protección al ambiente, en el ámbito del Derecho Ambiental, tienen el carácter de difusas, esto es, porque las normas jurídicas que regulan, ya sea directa o indirectamente lo relativo a la protección del ambiente se encuentran en distintos ordenamientos.

Se puede decir que las fuentes del Derecho Ambiental son las mismas que las de cualquier disciplina jurídica, aunque con sus respectivos matices. En Latinoamérica, al igual que en aquellos países cuya tradición jurídica es civilista o con raíces latinas, la normatividad jurídica se encuentra siempre referida a la Constitución, los tratados internacionales y las leyes se encuentran supeditados a la propia Constitución. La relación jerárquica entre estos ordenamientos secundarios suele variar de país a país, e incluso en nuestro país se discute doctrinalmente cuál es de mayor jerarquía.

En México, la primer fuente del Derecho Ambiental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que desde su origen en el año de 1917, es el fundamento para toda la política de conservación de recursos naturales en nuestro país, con base en ella se elaboró toda la legislación mexicana en torno a los

recursos naturales, por lo que se puede decir que la legislación ambiental en nuestro país tiene como origen los principios de la Constitución.

En virtud de que a la nación le corresponde el derecho inalienable para regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural o urbana; ordenando y conduciendo los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, bosques, para preservar el equilibrio ecológico y la esencia del ambiente; siendo facultad del Congreso de la Unión, expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los Estados, Distrito Federal y municipios de todo el país en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Así, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han derivado diversas leyes en materia ambiental. De igual forma las Constituciones particulares de cada una de las entidades federativas representan otra fuente elemental del Derecho Ambiental, en virtud de que permiten apreciar la forma en que se distribuye el ejercicio del poder público local y municipal, de tal manera que en principio a las legislaturas locales les compete formular y expedir las leyes para ambas esferas de competencia en el rubro ambiental.

Los tratados internacionales, se refieren a los acuerdos de voluntades celebrados entre los Estados soberanos, regidos por el Derecho Internacional Público, ya sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular, los tratados internacionales son fuente formal del Derecho y no sólo en materia ambiental sino en cualquier otra rama, y tienen, en nuestro país, categoría de "Ley Suprema" -de acuerdo con lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos- siempre y cuando no contravengan el propio orden constitucional y se ratifiquen por el Senado de la República.

Ahora bien, de conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ordena que los tratados deberán ser aprobados por el Senado de la República para su validez y observancia, y serán la Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma en los términos del artículo 133 de la propia Constitución. Por su parte el artículo 2º de la Ley sobre Celebración de Tratados define al tratado como el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Sin duda, resulta necesario hacer mención a diversos instrumentos internacionales que han dado forma a nuestro Derecho Ambiental. Como consecuencia de Estocolmo surgió el (PNUMA) Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, con la misión de ser un instrumento de coordinación y promoción de programas nacionales ambientales. Este organismo tiene su Sede en Nairobi, Kenia y en la actualidad participan más de 150 países.<sup>34</sup>

En 1980 el PNUMA, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, lanzaron la “Estrategia Mundial para la Conservación”. Este

---

<sup>34</sup> Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, (UNEP por sus siglas en inglés) con sede en Nairobi, Kenia, es un programa de las Naciones Unidas que coordina las actividades relacionadas con el medio ambiente, asistiendo a los países en la implementación de políticas medioambientales adecuadas así como a fomentar el desarrollo sostenible. Fue creado por recomendación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Humanos (Estocolmo - 1972). Su misión es proporcionar liderazgo y promover los esfuerzos conjuntos para el cuidado del medio ambiente, alentando, informando y capacitando a las naciones y a los pueblos para que mejoren su vida sin comprometer la de las futuras generaciones. Sus actividades cubren un amplio rango de temas, desde la atmósfera y los ecosistemas terrestres, la promoción de las ciencias medioambientales y la difusión de información relacionada hasta la emisión de advertencias y la capacidad para responder a emergencias relacionadas con desastres medioambientales.

documento de políticas ambientales, presentó por primera vez el concepto de “desarrollo sustentable” definiéndolo como el “desarrollo actual para satisfacer las necesidades presentes, sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones, para la satisfacción de sus propias necesidades”.

En octubre de 1982, la Asamblea General de la ONU aprobó la “Carta Mundial de la Naturaleza”. Este documento contiene varios principios de la Declaración de Estocolmo y otros de la Estrategia Mundial de la Conservación reconoció que la especie humana es parte integrante de la naturaleza y que la vida depende del funcionamiento de los ecosistemas. El propio documento sostiene que el deterioro de los recursos naturales como consecuencia del consumo irracional de los mismos, así como la falta de un adecuado orden económico mundial, socavan las estructuras sociales, económicas y políticas de la humanidad.

En 1993, en Ámsterdam, Holanda, se celebró el Primer Tribunal Internacional del Agua, juzgando casos de graves contaminadores de agua, creando un importante precedente preventivo en el campo judicial. En 1995 en Viena se aprobó el Convenio para la Protección de la Capa de Ozono; en 1987, en Montreal y en 1991, en Londres, se suscribieron protocolos específicos, dirigidos a la protección de la capa de ozono. En 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU presentó el reporte denominado “Nuestro Futuro Común” (Informe Brundtland), que constituye una estrategia detallada para alcanzar el desarrollo sustentable o sostenible, que abordaremos más adelante.

En 1989 se firmó en Suiza, la denominada “Convención de Basilea” que establece el control transfronterizo y la eliminación de los desechos tóxicos. En 1992, nuevamente en Ámsterdam, se celebró el 2º Tribunal Internacional del Agua, el que juzgó y sancionó a los 10 países mayores contaminadores del agua del mundo. También en 1992, se realizaron los llamados informes nacionales en los que cada país expuso su situación, configurándose así una enorme base de datos especializada sobre la situación ambiental mundial.

De todos los pasos señalados y eventos realizados, sin lugar a dudas, el más grande por su participación y más importante por su contenido fue la “Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo” celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, 20 años después de la Conferencia de Estocolmo, sobre el Medio Humano.

La Conferencia de Río representa un importante aporte al desarrollo del Derecho Internacional Ambiental, los siguientes instrumentos fueron aprobados: Programa de la “Agenda 21”, Plan de acción para el siglo XXI, Convención sobre Diversidad Biológica, firmada por 157 países, Convención Marco sobre Cambios Climáticos, firmados por 155 países y Declaración de Principios sobre los Bosques. La Declaración de Río, sobre Medio Ambiente y Desarrollo contiene 27 principios generales que sirven de guía para desarrollar políticas ambientales en el ámbito internacional y nacional.

Las Leyes Federales, locales, municipales, son también fuente formal del Derecho Ambiental, traducida en ordenamientos específicos referidos a los problemas ambientales. Dentro de este rubro se encuentran, entre otras, la legislación sobre recursos naturales renovables -por lo general inspirada en criterios conservacionistas-, destacando los códigos o leyes sobre tierras, aguas, bosques, suelos urbanos, flora y fauna silvestre.

La Jurisprudencia, es la interpretación de la ley, de otras disposiciones legales y hasta de valores sociales que hacen los tribunales judiciales y administrativos, como consecuencia de las controversias suscritas entre particulares o entre éstos y el Estado, y que se hace obligatoria para conducir las relaciones de gobernantes y gobernados preservando el Estado de Derecho, empieza a tener fuerza constructiva del Derecho Ambiental, ya que gracias a ella las normas jurídicas que regulan esta materia se ajustan en su generalidad a los principios de legalidad y seguridad jurídica estipulados en nuestra Ley Suprema, para que la protección del

ambiente sea valorada como uno de los supremos valores para la vida animal y vegetal, y la propia vida de los seres humanos.

Resulta obvia la consideración del Derecho Ambiental como parte del Derecho Administrativo, toda vez que la mayoría de las obligaciones de conservación, restauración y protección del ambiente, recaen en el Estado. La facultad reglamentaria de la administración pública en materia de recursos naturales y cuestiones ambientales, también se ha visto limitada en razón del alto grado de dinamismo, complejidad y tecnicismo de la materia.

Difícilmente es posible dictar leyes que regulen minuciosamente la variedad de las relaciones probables entre el Estado y los particulares en razón del uso, apropiación, protección y defensa de los recursos naturales, y el impacto de tales procesos en la estructura y calidad del ambiente. La problemática en la distribución de competencias ambientales, en el sistema jurídico mexicano, es muestra patente de ello. La totalidad de la gestión ambiental en nuestro país se rige por el Derecho Administrativo, lo cual resulta insuficiente pues es necesario que se consolide y construya un Derecho Ambiental, con ordenamientos identificables y con una jurisdicción ambiental.

El Derecho Ambiental encuentra otra de sus fuentes en las normas de relevancia o interés ambiental contenidas en la legislación de otras materias por ejemplo en los códigos civiles, penales, los códigos de procedimientos y toda la serie de ordenamientos.

Es importante señalar que pueden existir diversos reglamentos que se desprendan del contenido de una ley, como es el caso de aquellos que regulan diversas materias de la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (reglamentos en materia de residuos peligrosos; de impacto ambiental; en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera etc.). La única limitante de los reglamentos, constitucionalmente hablando, es que

deben desarrollar los tópicos planteados en la ley respectiva y no deben ir más allá de ésta, ni tampoco pueden vulnerar, limitar o reducir los derechos dados al gobernado en las propias leyes.

Igualmente al hablar de normas de carácter administrativo, es muy importante señalar las Normas Oficiales Mexicanas (NOMS), las que han abundado en los últimos años, son disposiciones técnicas que emite una determinada secretaría de Estado, y tienen como finalidad desarrollar aspectos muy específicos sobre alguna materia, competencia de dicha dependencia.

Las principales secretarías que generan Normas Oficiales Mexicanas aplicables a la materia ambiental, son la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Salud (SSA) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), desarrollando esta última –en lo concerniente en la materia ambiental- las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, también puede agregarse a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural que emite normas que regulan actividades económicas del sector rural principalmente que tiene que ver con la protección de los recursos naturales y los ecosistemas en materia de sanidad animal y vegetal.

El ambiente también abarca aspectos de salud, tanto humana en particular como la llamada “salud pública”, y por eso la relevancia de las Normas Oficiales Mexicanas emanadas de la SSA; por otro lado, las NOMS que derivan de la STPS, contienen disposiciones que buscan cuidar la salud de los trabajadores y, de manera indirecta, también se protege al ambiente al establecerse medidas preventivas de contaminación.<sup>35</sup>

El Derecho Internacional es considerado como otra fuente del Derecho Ambiental, prueba de ello son los tratados que se han comentado, además de las

---

<sup>35</sup> BESARES ESCOBAR, Marco Antonio *op. cit.*, p. 26.

diversas resoluciones o declaraciones de organismos internacionales. Sus principios fundamentales se encuentran tanto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, que se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972, como en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la misma materia, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, cuyas reglas se refieren al deber de los Estados de velar porque las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al ambiente de otros Estados o zonas internacionales. La Cumbre de Johannesburgo, África, efectuada en septiembre de 2002, que versó sobre “Desarrollo Sustentable”, trató cinco temas: agua, energía, salud, agricultura y biodiversidad, recomendó atender: pobreza, contaminación y calentamiento de la tierra.<sup>36</sup>

La doctrina está constituida por un conjunto de ideas, opiniones, principios, teorías y criterios personales de los distintos estudiosos del ambiente y de las normas jurídicas sobre tal cuestión, y que con sus aportaciones vienen a engrandecer al Derecho Ambiental, y por ello se debe aceptar y reconocer que es una fuente auxiliar e ilustrativa de dicha disciplina jurídica, misma que está adquiriendo una relevancia didáctica y pedagógica, en todos los niveles de enseñanza, sin embargo se deben incrementar las investigaciones con un alto nivel científico para que se consolide como una fuente básica de la misma materia de estudio.

Por otro lado, hay fuentes históricas en distintas normas contenidas en antiguos cuerpos legales cuya edad va más allá de la célebre declaración de Estocolmo. Tal es el caso del Código de *Hammurabi*, la Ley de las XII tablas, la Ley de Osuna, el Digesto, las Etimologías de San Isidro, el Fuero de Salamanca, las Partidas de Alfonso X, las Ordenanzas de Murcia, la Real Orden Penal, siendo

---

<sup>36</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. **Derecho Ambiental**. 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004, p. 16.

además destacable la carta del indígena nativo de Noah Seattle de los Estados Unidos de América.<sup>37</sup>

### 1.3.1 Fuentes del Derecho Penal Ambiental

De igual forma, se puede decir que las fuentes del Derecho Penal Ambiental son las mismas que las de cualquier disciplina jurídica, el Derecho Penal, se hace necesario para intervenir en la actual situación ambiental en nuestro país, toda vez que el Derecho Administrativo no ha sido suficiente, el Derecho Penal Ambiental no es más que el ordenamiento de los delitos ambientales dentro del Código Penal.

El Derecho Penal es concebido como la “*ultima ratio*”, o sea, la última respuesta con que cuenta el ordenamiento jurídico para proteger los intereses sociales. Es así como el Estado únicamente debe acudir al Derecho Penal y sus sanciones, cuando el resto de mecanismos jurídicos han sido agotados y estos resultan insuficientes. Lo anterior es así al ser el Derecho Penal la respuesta más fuerte con que cuenta el ordenamiento para la solución de controversias jurídicas.

La protección ambiental es un tema que forma parte dentro del Código Penal, pues abarca gran variedad de figuras delictivas que, por sus respectivas objetividades jurídicas, requieren estar tipificadas en el Código Penal, pero no por ello dejan de tener contenido ambientalista. Pero independiente a ello resulta necesario que el ambiente sea un bien jurídico específicamente a proteger.

Las fuentes del Derecho Penal Ambiental son las mismas que las del Derecho Ambiental, sin duda, la primer fuente del Derecho Penal Ambiental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados

---

<sup>37</sup> BESARES ESCOBAR, Marco Antonio. IBARRA VARGAS, Samuel GÓMEZ TORRES, Israel De Jesús. **Derecho Penal Ambiental**, Análisis de los Delitos contra el Ambiente en México, Editorial Porrúa, México 2001, pp. 24-29.

internacionales son otra fuente, las Leyes Federales, locales, municipales que contemplen delitos ambientales.

La ley marco en materia ambiental en nuestro país es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual al ser ley general, regula justamente los aspectos genéricos de protección al ambiente, esta ley implementa a través de sus disposiciones, parte de la política ambiental dictada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, según el Plan Nacional de Desarrollo, delimita las áreas fundamentales de ejercicio para protección al ambiente, incluye las disposiciones generales, las cuales también establecen los instrumentos de política ambiental, los capítulos de biodiversidad, aprovechamiento sustentable, protección al ambiente, participación social e información ambiental.<sup>38</sup>

Además del Código Penal Federal, y los de cada Estado que contemplen delitos contra el ambiente. Por ejemplo, en la actualidad el Código Penal Federal contempla todo un título de delitos ambientales denominado “Delitos contra el ambiente y al gestión ambiental”. El régimen de protección o tutela y de administración en general de los bienes y recursos naturales, debe diferir del régimen de protección de los bienes y obras creados por la actuación del hombre. Estos últimos en general, son sustituibles. Esta característica de “insustituibilidad” define la categoría del delito ambiental, pues sin duda constituye un delito que atenta contra las bases mismas de la vida, de la subsistencia del mundo orgánico, y por ende, de la existencia humana. Sin duda la jurisprudencia, la costumbre, el Derecho Internacional y la doctrina son también fuente del Derecho Penal Ambiental.

---

<sup>38</sup> La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es una ley marco porque establece las bases de la política ambiental, y los instrumentos para la implementación de esta política, siendo supletoria a la legislación sectorial en los casos en que ésta remita a la propia LGEEPA; además es una ley que sustenta todas las leyes que derivan de ella.

## **1.4 Protección del ambiente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Ley Suprema de la Unión, acorde con lo dispuesto en el artículo 133, establece las bases fundamentales para la protección ambiental, dado el carácter supremo de la Ley Fundamental, se han incorporado en ella diversas disposiciones referentes al ambiente con la finalidad de que, al elevarse al máximo rango jurídico, se ejerza un control efectivo de la conducta humana que perjudica el ambiente, así como realizar acciones que fomenten e impulsen el aprovechamiento sustentable, la preservación y la conservación de los recursos naturales con el propósito de lograr la continuidad de la vida y el bienestar actual y futuro de todos los habitantes. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene diversas disposiciones que en forma expresa aluden al ambiente o a los recursos naturales que lo integran, a continuación se analizan dichos preceptos:

1.4.1 Artículo 2º, Apartado A, Fracciones V y VI, y Apartado B, Fracción VII: Autonomía de los pueblos y de las comunidades indígenas para mejorar y conservar el hábitat de sus tierras

El artículo 2º constitucional fue reformado el 14 de junio de 2001, fecha en la cual se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a este precepto del pacto federal. El proceso legislativo mediante el cual se reformó esta disposición constitucional fue controvertido por dos razones básicas: los problemas que se trataban de resolver, como son las causas que originaron el levantamiento de los indígenas chiapanecos en 1994, y los derechos que se reconocieron en la Constitución Política, es decir, los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Además, en que dicha reforma se incluyeron tres disposiciones relativas a la preservación del ambiente y al aprovechamiento racional de los recursos naturales como parte del desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

“...Apartado A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

Frac V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución....”

En los términos de este precepto, los pueblos y comunidades indígenas gozan del derecho a la libre determinación y autonomía para conservar y mejorar el hábitat donde viven así como para preservar sus tierras. Este es un derecho que, en principio, los pueblos y las comunidades mencionadas pueden ejercer por ellos mismos, de acuerdo a su cosmovisión.

En una etapa de creciente influencia de la globalización, los pueblos indígenas tienen mucho que aportar de su experiencia milenaria, sobre el uso racional de los recursos naturales, en el contexto de una cultura de solidaridad y cooperación y de relación más armónica con la naturaleza, a la cual consideran y tratan no sólo como una fuente de medios de producción, sino como una fuente de vida.

No obstante, al reconocerse constitucionalmente la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para conservar y mejorar el hábitat así como para preservar sus tierras, y si por autonomía se entiende el estado o condición en el cual se disfruta de la facultad de dirigirse por sí mismo, entonces tales pueblos y comunidades tienen la capacidad de resolver de manera libre y autónoma la forma y los medios para la conservación y mejoramiento del hábitat y la preservación de sus tierras.

“...Apartado A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

Frac VI. Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley...”

Los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho autónomo de acceder al uso y disfrute preferente, respecto de terceros, de los recursos naturales que se encuentran en los lugares que aquéllos habitan y ocupan. El ejercicio de tal derecho tiene una limitación constitucional: el acceso preferente de los recursos naturales debe respetar las formas y modalidades de propiedad y de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y en las leyes de la materia, como las establecidas en el artículo 27 constitucional y en los códigos civiles, la ley Agraria, así como los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad.

El derecho preferencial de usar y disfrutar los recursos naturales tiene, además, una excepción –que en realidad es una prohibición–, pues los pueblos y comunidades indígenas no pueden ni deben acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares en los que habitan cuando se trate de recursos correspondientes a las áreas estratégicas que determina el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional y que son: a) El petróleo y los demás hidrocarburos; b) Los minerales radiactivos para la generación de energía nuclear.

Lo anterior en virtud de que dichos recursos naturales se destinan a actividades económicas que realiza el gobierno federal de manera exclusiva, por

imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social para el desarrollo nacional.

“...Apartado B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

Frac VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización...”<sup>39</sup>

Esta disposición establece expresamente el concepto de desarrollo sustentable como parte del modelo que las autoridades federales, estatales y municipales deben apoyar a favor de los pueblos y las comunidades indígenas.

En las acciones enunciadas destaca por su importancia ambiental y por supuesto, económica y de desarrollo, la incorporación de tecnologías para incrementar la capacidad productiva de las comunidades indígenas. Los avances

---

<sup>39</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Mc Graw Hill, México 2010, art 2º, apartado A, fracciones V y VI, y apartado B, fracción VII.

científicos y tecnológicos logrados en los últimos 50 años permiten contar con nuevas alternativas para mejorar la producción de bienes y servicios, haciendo más rentables las actividades productivas y beneficiando al medio ambiente al no dañarlo como se hace al aplicar técnicas convencionales de producción. Sin embargo, debe considerarse que los indígenas y campesinos poseen conocimientos y experiencia milenarios que constituyen su propia fuente de creación e implementación de tecnologías.

Las tecnologías indígena y campesina, en el aprovechamiento de recursos naturales, han aportado al mundo elementos sustentables y culturales, singulares e importantes, como son:

- a) Conocimiento y manejo del medio, teniendo en cuenta su preservación y desarrollo mediante procesos de aprovechamiento integral de los recursos cuando lo permitan su extensión, las condiciones del clima y la presión demográfica.
- b) Domesticación, cultivo, manejo y mejoramiento de especies vegetales y animales. Tal es el caso del maíz, frijol, calabaza, jitomate, chile, cacao, amaranto, así como una enorme variedad de plantas medicinales.
- c) Relaciones sociedad-naturaleza.

La disposición constitucional en comento parte de la idea que las comunidades indígenas deben tener acceso a las tecnologías, tanto las convencionales como las innovadoras (pues el precepto constitucional no hace distinción alguna) para su desarrollo sustentable, pero no reconoce las tradiciones propias de dichas comunidades. Éstas, junto con las demás tecnologías, deben incorporarse a un esquema real de desarrollo por parte del Estado para que los indígenas logren su desarrollo y reconocimiento dentro del modelo de desarrollo sustentable a que aspira el país.

#### 1.4.2 Artículo 4º, Párrafo Cuarto: El Derecho a un ambiente adecuado

El artículo 4º de la Constitución se caracteriza por incluir una serie de derechos subjetivos que el Estado reconoce como necesarios para que toda persona o grupo, se desarrolle de manera armónica e integral en la sociedad, dentro de éste artículo se agrupan algunas condiciones y seguridades que el ser humano en libertad requiere como extensiones de su libertad física para desarrollarse conforme a su naturaleza dentro de una dignidad y un bienestar que finalmente le permitirá evolucionar y desempeñarse en forma óptima.<sup>40</sup>

En este contexto, se inserta en el precepto constitucional en cuestión el derecho de toda persona a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Los fundamentos internacionales más importantes para la inserción de ese derecho en la Constitución se encuentran en las declaraciones de Estocolmo y de Río de Janeiro, en el principio 1, respectivamente.

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, desde su reforma más significativa del 13 de diciembre de 1996, dispone entre su objetivo, previsto en el artículo 1º, el establecimiento de las bases para garantizar el derecho de toda persona para vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

#### 1.4.3 Artículo 25º, Párrafos Primero y Sexto: El Desarrollo Nacional Sustentable

El artículo 25 constitucional, referente a la rectoría económica del Estado mexicano, establece: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita

---

<sup>40</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, art 4º, párrafo cuarto.

el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

El legislador consideró conveniente incorporar el concepto de sustentabilidad en esta disposición fundamental, reconociendo la importancia que tienen los recursos naturales y de los ecosistemas para el crecimiento y desarrollo económico del país.

Considero que la idea central de la incorporación de dicho concepto (sustentabilidad) se centró en la necesidad de que nuestra Constitución estableciera, de modo explícito, un modelo de crecimiento a largo plazo, compatible éste con la base natural que hace posible dicho crecimiento, la incorporación del desarrollo integral y sustentable tiene una consecuencia relevante desde las ópticas ambiental y económica.

Por otra parte, el propio artículo 25, en su sexto párrafo, establece lo siguiente: “...Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente...”<sup>41</sup>

Este párrafo es producto de una reforma constitucional cuya vigencia inició en 1983 y en él se incorpora, por primera vez, la idea de la protección del ambiente (no sólo de los recursos naturales que lo componen) con la expresión “cuidado”, “el medio ambiente”, la novedad de esta disposición consiste en mencionar por primera vez al ambiente, y además separarlo de la idea de los recursos productivos dándole la connotación globalizadora que le es propia, por lo cual el

---

<sup>41</sup> Ídem, art. 25, párrafos primero y sexto.

ambiente, entendido en ese contexto, debe ser cuidado en los términos establecidos en el párrafo en comento.

De acuerdo con esta norma constitucional, las empresas de los sectores social y privado de la economía en cuanto a las actividades que realizan, quedan sujetas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos naturales, cuidando su conservación. Esto significa que, desde el punto de vista ambiental, las actividades de las empresas pueden ser restringidas cuando así lo exija el interés público para cuidar el ambiente. Dichas restricciones están contenidas en la legislación ambiental –en sentido amplio, es decir, en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas- siendo entonces el párrafo sexto en comento uno de los fundamentos constitucionales más importantes para la expedición de dicha legislación.

Así, la sustentabilidad como política pública es un criterio rector en el fomento de las actividades productivas, y para alcanzarla se requiere de una estrecha coordinación con el resto de las políticas públicas en el mediano y largo plazo. Es una estrategia que se traduce en compromisos, en ese marco se deben atender temas prioritarios ambientales a través de acciones priorizadas, ordenadas y coordinadas.

#### 1.4.4 Artículo 27º: Pilar del aprovechamiento, conservación de los recursos naturales, preservación y restauración del equilibrio ecológico

Para la materia ambiental dicho artículo es básico, en él se encuentran varias atribuciones del poder público para proteger el medio ambiente y los recursos naturales, así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, tal precepto establece en sus tres primeros párrafos lo siguiente:

“...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.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...”<sup>42</sup>

De dichos párrafos se advierten tres puntos relevantes para el Derecho Ambiental: El primer punto es el relativo a la naturaleza de la propiedad privada

---

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, art. 27.

sobre las tierras y las aguas del territorio nacional, contenido en primer párrafo del artículo 27, en virtud de que la propiedad existente sobre esos bienes (tierra y aguas) es de la nación mexicana y con ello se puede constituir la propiedad de los particulares.

El segundo punto relevante es relativo al derecho de la nación de imponer a la propiedad privada, en todo tiempo, contenido en el tercer párrafo del artículo 27 en cuestión. Las modalidades de la disposición constitucional versan sobre aquellos bienes que conforman la propiedad privada y no sólo de las tierras y aguas, a que se refiere el párrafo del artículo 27 en cuestión. Además, las modalidades de la propiedad privada, por virtud de la satisfacción del interés público, afectan sus atributos como el dominio, el goce y el uso del bien objeto de la propiedad privada.

En este orden de ideas, la conservación, preservación y protección del ambiente como asunto de interés público, puede exigir la imposición de modalidades a la propiedad privada concentrándose en normas jurídicas, formal y materialmente que establezcan restricciones, limitaciones y prohibiciones a los atributos de dicha propiedad, como ejemplo tenemos a la LGEEPA, que regula actividades y formas de aprovechamiento de recursos naturales propiedad de los particulares, con el objeto de proteger el medio ambiente y preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

El tercer punto es respecto al cual la nación mexicana tendrá, en todo tiempo, el derecho de regular para el beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de, entre otros fines, cuidar su conservación. Para ello, el Estado dictará las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico así como evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad privada cause en perjuicio de la sociedad.

#### 1.4.5 Artículo 73, Fracción XVI, Base Cuarta: El Consejo de Salubridad General y las medidas para prevenir y controlar la contaminación ambiental

“...Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan...”<sup>43</sup>

El Constituyente de 1917 estableció un órgano administrativo *sui generis* dependiente directamente del presidente de la República, con facultades legislativas y ejecutivas aplicables en casos determinados por la Constitución, referentes a la salubridad general, dicho órgano es el Consejo de Salubridad General.

---

<sup>43</sup> Ídem, art. 73, fracción XVI, base cuarta.

El Consejo de Salubridad General tiene facultades constitucionales para expedir medidas destinadas a combatir el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, dichas medidas tienen el carácter de norma jurídica, pues son obligatorias en todo el país, las cuales se someterán después de su emisión a la revisión del Congreso de la Unión en los casos que sean de su competencia.

De lo anterior se desprende lo siguiente: El Consejo de Salubridad goza de facultades legislativas, en sustitución del Congreso, cuando ocurren los casos señalados, pues sólo así se explica que el Poder legislativo tenga que revisar las medidas adoptadas por el Consejo. El Consejo de Salubridad General no sólo es una autoridad administrativa con atribuciones legislativas en materia sanitaria, sino que además, por virtud de la facultad concedida por el Constituyente, es también una autoridad ambiental tanto legislativa como ejecutiva.

1.4.6 Artículo 73, Fracción XXIX-G: La facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de protección ambiental, preservación y restauración del equilibrio ecológico

“...Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico...”<sup>44</sup>

La incorporación de dicha fracción al texto constitucional obedeció a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987. En el ejercicio de dicha facultad, el Congreso de la Unión expidió las siguientes leyes

---

<sup>44</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, art. 73, fracción XXIX-G.

generales en materia de protección ambiental y para la preservación y restauración del equilibrio ecológico: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Vida Silvestre, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General para la Protección y Gestión Integral de los Residuos.

La primera ley expedida por el Congreso en ejercicio de la facultad establecida en la fracción XXIX-G en cuestión fue la LGEEPA. Posteriormente con la reforma a dicha ley de 1996, el legislativo realizó una interpretación respecto a los alcances de la fracción en comento del artículo 73 constitucional y señaló que: “...la función que la Constitución asigna a la legislación que expida el Congreso de la Unión consiste, por una parte, en establecer los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno que hagan posible una gestión ambiental integral y, por otra parte, en precisar el esquema de distribución de competencias en materia ambiental que se deriva, en forma explícita o implícita, de la propia Constitución...”<sup>45</sup>

En ese sentido, la concurrencia prevista en la disposición que nos ocupa, se refiere a la expedición de la legislación federal y nunca a la local o municipal, pues eso le corresponde a las entidades federativas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias y respetando las atribuciones que la Constitución le asigna a la Federación en materia ambiental. Además abarca el ejercicio coordinado de atribuciones en materia de protección ambiental así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, cuya distribución se encuentra en la propia constitución y las leyes que se expidan deben limitarse a precisar el esquema de competencia existente.

---

<sup>45</sup> La concurrencia que trata el precepto constitucional en comento, tiene su fuente en el derecho norteamericano, y reciben ese nombre, las facultades que pueden ejercer los estados mientras no los ejerce la Federación, titular constitucional de las mismas; pero en nuestro Derecho concurrentes son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, así las facultades concurrentes, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados.

Del análisis de la frac XXIX-G no se desprende el establecimiento de ningún régimen de concurrencia o coincidencia de atribuciones para resolver problemas ambientales, pues al mencionar el precepto constitucional "...en el ámbito de sus respectivas competencias..." Reconoce expresamente que cada nivel de gobierno .federal, estatal y municipal- es titular de distintas facultades en cuanto a la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, sin embargo, será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

#### 1.4.7 Artículo 115: Las facultades de los municipios en materia ambiental.

La Constitución establece a favor de los municipios atribuciones específicas en materia ambiental. Éstas se encuentran contenidas en el artículo 115 constitucional cuyo texto es el siguiente:

"...Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia...”<sup>46</sup>

Los municipios tienen prerrogativas constitucionales de naturaleza administrativa y ejecutiva en materia ambiental, además el artículo 8º de la LGEEPA se detallan las atribuciones que de manera genérica les corresponde a los municipios por virtud del artículo 115 constitucional, y las cuales se desarrollan de manera específica y concreta en las legislaciones ambientales de cada estado.

1.4.8 Artículo 122, Base Primera, Fracción V, Inciso j): La facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de preservación del ambiente y protección ecológica

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

“...BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa: V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal...”<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ídem, art. 115.

<sup>47</sup> Constitución Política de los Unidos Mexicanos, *op. cit.*, art. 122, Base Primera, Fr. V, i, j.

Actualmente el Distrito Federal es una entidad federativa en constante transformación política. Su naturaleza originaria como sede de los poderes de la Unión ha crecido en los últimos 10 años, siendo dotado constitucionalmente de instituciones propias que atienden materias específicas sin la intervención de poderes federales.

Algunas de las reformas al artículo 122 constitucional se deben al fortalecimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir leyes en materia de preservación del ambiente y la protección ecológica. En ejercicio de esa facultad dicho órgano legislativo expidió la primera ley concerniente al ambiente y la protección ecológica de esta entidad federativa: la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 9 de julio de 1996, la cual fue abrogada por un ordenamiento de la misma naturaleza jurídica formal y material que se publicó en el mismo medio de difusión oficial el 13 de enero de 2000.

Estas leyes ambientales han sido el fundamento jurídico para que, primero el titular del Poder Ejecutivo Federal y después el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, emitieran diversos reglamentos, decretos y acuerdos en ejercicio de su facultad reglamentaria; destacan por su importancia el Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal y el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, que proveen en el ámbito administrativo la exacta observancia de las disposiciones fijadas en la mencionada ley.<sup>48</sup>

## **1.5 Desarrollo Sustentable**

Como ya se mencionó el desarrollo sustentable se refiere a la utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional de los ecosistemas de los que forman parte de dichos recursos.

---

<sup>48</sup> Sánchez Gómez, *op. cit.*, pp. 17-27.

Ante el rápido proceso de deterioro del ambiente y la gran problemática económica por la cual atraviesa nuestro planeta, se han ido forjando distintas estrategias para la conservación del ambiente en nuestro país y en el mundo entero fortaleciéndose con ello su marco conceptual. En ese sentido, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Hombre y el Medio Ambiente, realizada en Estocolmo, Suecia en 1972, determinó que en los principios de conservación se incorporan al desarrollo.

Las ideas anteriores se retoman más ampliamente en la Estrategia Mundial para la Conservación en el año de 1980, en donde la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), del Programa para las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, trata de conciliar el desarrollo con la conservación de los recursos naturales, creándose así el término del “Desarrollo Sustentable o Sostenible”, en función de alcanzar tres objetivos principales en la conservación:

- “1. Mantener los procesos ecológicos y los sistemas vitales de los cuales dependen la supervivencia y el desarrollo humano, por ejemplo: la generación y protección de los suelos, el reciclado de los nutrientes y la purificación de las aguas;
2. Preservar la diversidad genética, de la cual depende el funcionamiento de muchos de los procesos y sistemas arriba mencionados, los programas necesarios para la protección y mejora de las plantas cultivadas y de cría de animales domésticos y de microorganismos, así como buena parte del progreso científico y médico, de la innovación técnica, y de la seguridad de las numerosas industrias que utilizan los recursos vivos; y
3. Asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas que constituyen la base vital de subsistencia

para millones de comunidades rurales, así como de importantes industrias...”<sup>49</sup>

La Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en 1983 una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con la que se debía examinar los problemas más acuciantes del ambiente y el desarrollo, formular propuestas realistas para lidiar con ellos, proponer nuevas directivas para la cooperación internacional que se pudieran conducir las políticas y actuaciones en la dirección de los cambios que fueran necesarios, y elevar el grado de comprensión y compromiso de los individuos, instituciones y gobiernos para el logro de dichos cambios.

En este contexto, los gobiernos latinoamericanos y los especialistas clarificaron aún más estos conceptos, y en la reunión celebrada en Cocoyoc, México, en 1984, sobre los aspectos esenciales del Desarrollo Ecológico y la Declaración de Cocoyoc se establecieron 8 puntos:

- “1. El ecosistema o región geográfica (cuenca hidrográfica), constituye la unidad básica para el desarrollo;
2. Los recursos naturales y los seres humanos deben tratarse sobre una base legal como elementos de un sistema total;
3. Deben crearse mecanismos que procuren una participación de todas las personas interesadas o afectadas por el proceso de desarrollo;
4. El desarrollo debe presta atención de modo fundamental a las necesidades básicas de la población humana: alimentos, agua, salud, recursos, educación y derechos humanos;

---

<sup>49</sup> Gutiérrez Nájera, *op. cit.*, pp. 87-89.

5. Las tecnologías que se utilicen en el proceso de desarrollo, deberán respetar los procesos ecológicos, por lo que deberán evaluarse antes de su implementación;
6. Toda acción humana deberá realizarse de tal manera que mantenga la productividad de la biósfera y los estratos de la superficie del planeta tierra, en los que funcionan los ecosistemas terrestres y acuáticos, de los que depende la vida;
7. Las actividades humanas deberán de llevarse a cabo de tal manera que utilicen sabiamente la energía y los materiales de la tierra, y respeten, mantengan y conserven los procesos naturales que producen y hacen los recursos naturales y la energía; y
8. El desarrollo deberá respetar y mantener la diversidad de la vida natural y de las vidas humanas, para poder mantener la disponibilidad de opciones para ésta y las futuras generaciones...”<sup>50</sup>

De lo anterior se puede decir que, el desarrollo sustentable es aquel desarrollo respetuoso y armónico con los procesos naturales, que permitiera a la vez, elevar el nivel de vida de la población, así como la calidad del planeta para las futuras generaciones.

Se considera que el término de “Desarrollo Sustentable”, proviene del documento titulado “Nuestro futuro común”, conocido como “Informe Brundtland”, publicado por primera vez en Londres en abril de 1987 y presentado oficialmente ante la Asamblea General de la Naciones Unidas el mismo año por la presidenta de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y desarrollo, Harlem Brundtland – de ahí su nombre-, entonces primera ministra de Noruega.

---

<sup>50</sup> Ídem, p. 90.

Según explica el informe Brundtland, la consecución del desarrollo sustentable debe ser un proceso solidario, que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades humanas, debe ser también un proceso ilustrado, que sepa sacar el mejor partido ambiental de la evolución tecnológica y que tenga en cuenta que la evolución demográfica debe estar en armonía con el cambiante potencial productivo del ecosistema. Deber ser, finalmente, un proceso equitativo, que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos naturales y que asegure a las generaciones futuras la disponibilidad de los recursos no renovables y la pervivencia de las especies vegetales y animales.

El logro de un desarrollo sustentable se ha consolidado desde entonces como el objetivo fundamental de la acción ambiental y se halla presente en la actualidad en todos los textos y programas de protección ambiental. Se trata de una aproximación que se puede calificar de realista o incluso pragmática a la problemática ambiental, parte de la aceptación de un desarrollo económico indisociable de la calidad de vida de las generaciones presentes, y tiene por finalidad lograr que la explotación y contaminación de los recursos naturales que este desarrollo inevitablemente conlleva se mantenga dentro de unos límites tolerables, que no excedan la capacidad del medio ambiente y que no comprometan las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras.

De igual forma el informe Brundtland resultó insuficiente por el acelerado ritmo de los impactos ecológicos e hizo varias recomendaciones para darle un mayor impulso, entre las que figuraban el preparar bajo los auspicios de Naciones Unidas una Declaración Universal y una Convención Internacional sobre protección del ambiente y desarrollo sustentable. Siguiendo esta propuesta, se iniciaron los trabajos preparatorios de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro, Brasil en junio de 1992.

Los instrumentos adoptados como resultado de la Conferencia de Río son muy diversos, y tienen un carácter evolutivo, en el sentido de que conforman un marco jurídico general que ha de ser desarrollado y aplicado progresivamente en los años sucesivos, esta declaración supone la definitiva consagración del objetivo del desarrollo sustentable como un principio fundamental que ha de guiar todas las políticas o normas dirigidas a la protección del medio ambiente.

Como consecuencia de los trabajos de la Conferencia de Río, surge la Agenda 21 (cuyo nombre completo, menos conocido, es “Programa Global para el Desarrollo sustentable en el siglo XXI”), contiene un programa de acción dirigido a la comunidad internacional con la finalidad de que los poderes públicos adopten un plan integrado de desarrollo social, económico y medioambiental para el logro del desarrollo sustentable.

La Agenda 21 es un documento extenso y muy bien elaborado, fruto del consenso alcanzado por la comunidad internacional tras años de negociaciones, en el que se establecen programas de actuación que abarcan 40 sectores y temas diferentes, que cubren virtualmente todas las actividades humanas para lograr un desarrollo sustentable, tanto desde las dimensiones sociales y económicas que inciden en el mismo (en esta sección se incluyen, entre otros, programas para la lucha contra la pobreza, evolución de las modalidades de consumo, dinámica demográfica y sustentabilidad, protección al fomento de la salud humana), como desde las estrictamente ambientales (incluyendo, entre otros, programas orientados a la protección de la atmósfera, el enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras, la lucha contra la deforestación, o la conservación de la diversidad biológica).

### 1.5.1 Concepto

Puedo decir que del “Informe Brundtland” se desprende el concepto de desarrollo sustentable: “...Que considera al desarrollo tanto en función del hombre

como de su entorno, y se conceptúa como durable o sustentable o sostenible, a la evolución que permita satisfacer las necesidades de la generación actual sin perjudicar las de las futuras generaciones...”<sup>51</sup>

Este concepto se integra por dos principios fundamentales: 1. El de equidad intergeneracional; 2. El de uso equitativo de los recursos naturales. El principio de equidad intergeneracional refleja la idea de satisfacer las necesidades de la generación actual, sin comprometer las de futuras generaciones. Por su parte, el principio del uso equitativo de los recursos naturales tiene como objetivo el que la explotación de éstos se efectúe de forma prudente, racional, apropiada y respetuosa con el ambiente.

#### 1.5.2 Definición.

Diversos autores emplean alternativamente la palabra “sostenible” y “sustentable”, de cualquier manera, la idea principal permanece en las dos formas que se utilicen, -aunque es más aceptable emplear el término desarrollo sustentable ya que se encuentra reconocido expresamente por nuestra Constitución en su artículo 25 y por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual lo define en forma específica en el artículo tercero como: “El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.”<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> López Sela, Luis, Ferro Negrete Alejandro, *op. cit.*, p. 38.

<sup>52</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *op. cit.*, art 3, Fr. XI.

## CAPITULO 2. POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO

Para iniciar el presente apartado, es necesario precisar que la gestión ambiental en México, es el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. La gestión ambiental se integra por la política ambiental y el derecho de protección al ambiente. De tal manera, la gestión se compone de manera conjunta de los actos de manejo del ambiente y todo aquello que se relacione con éste, incluso los actos normativos.

En este orden de ideas, la gestión ambiental pública es el ejercicio de la potestad estatal para alcanzar los objetivos de las políticas de gobierno en materia de administración y aprovechamiento de recursos naturales y el ambiente. La gestión ambiental pública en nuestro país tiene como objetivo, la prevención y control de la contaminación, la regulación del uso y aprovechamiento de la energía, y de los recursos naturales, y en general, el estímulo de las actividades económicas productivas, que previenen, minimizan y restauran los posibles efectos negativos de su impacto en el ambiente.<sup>53</sup>

### 2.1 Concepto de Política Ambiental

Cabe decir, que las políticas son las manifestaciones más emblemáticas de las acciones del gobierno mexicano; son decisiones que establecen lineamientos, opciones, prioridades y limitaciones a los órganos de gobierno como principales instrumentos del Estado para cumplir y hacer cumplir sus directrices constitucionales.

“...La política ambiental es el conjunto de acciones que se diseñan para lograr encaminar debidamente la protección del ambiente, la existencia de una política ambiental implica, el reconocimiento de que la preservación de la calidad del

---

<sup>53</sup> Se entiende por potestad estatal aquella aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual exterioriza su voluntad. La potestad es, pues, la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal.

ambiente es una función pública, por el hecho de que es el Estado quien tiene la propiedad originaria de los elementos naturales, así como las facultades para su administración y distribución. Por otro lado, implica también el reconocimiento de que la obtención de la calidad que se persigue en el ambiente no puede lograrse sin realizar ciertas acciones a fin de medir los efectos ambientales y planear a través de una intervención humana deliberada y programada de sus consecuencias, así como la obtención de respuestas determinadas por parte del ambiente...”<sup>54</sup>

La gestión pública de las políticas ambientales se realiza mediante programas, el ordenamiento ecológico del territorio, estudios de riesgo y evaluaciones de impacto ambiental, reglamentos y normas oficiales mexicanas, instrumentos económicos, unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre, manejo de áreas naturales protegidas, con el apoyo de sistemas de investigación, información y registro integrado.<sup>55</sup>

### 2.1.1 Sentido Amplio.

La política ambiental se traduce en estrategias y acciones concretas a fin de lograr los efectos planteados en el entorno, por ello la política ambiental es por naturaleza dinámica y debe basarse en un constante proceso de adaptación a las necesidades y realidades de nuestro país.

En México la política ambiental forma parte de los instrumentos con que cuenta el gobierno para conseguir el equilibrio ecológico y la protección al ambiente como objetivos del Estado. En este sentido, la política ambiental debe quedar reflejada en una serie de normas jurídicas y medidas administrativas cuya finalidad es cumplir con los principios de la política ambiental de regulación internacional. Por

---

<sup>54</sup> Se entiende por calidad del ambiente, aquella ausencia de materia o energía, producidos naturalmente o vertidos por el hombre, mismas que causan molestias y obstaculizan el disfrute natural de la naturaleza.

<sup>55</sup> D. ACEVES ÁVILA, Carla, *op. cit.*, pp. 92-95.

ello los instrumentos más importantes para la formulación de la política ambiental son aquellos que siguen las vías legislativa y administrativa.

El instrumento jurídico en nuestro país que concentra las principales políticas ambientales fue elaborado por la vía legislativa, esto es, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en efecto, la naturaleza general, su forma y estructura hacen de este ordenamiento jurídico un instrumento legal integral debido a que no solo contiene los derechos, obligaciones y principios en torno al tema ambiental, sino que ofrece toda una gama de posibilidades en el campo de aplicación de una política y en el cumplimiento de la responsabilidad que comparten tanto los particulares como el gobierno.

La política ambiental también puede ser elaborada por la vía administrativa mediante dos vertientes: a) Por medio de ciertas dependencias del Ejecutivo Federal a las cuales se faculta para ello. b) Por medio de la planeación. En el primer caso, la institución a la que se le otorgan más facultades para participar en la elaboración de la política ambiental es a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). La fracción II del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala al respecto, que a la Semarnat le corresponde formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades. Así también el primer párrafo del artículo 6º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en el cual queda claro que las atribuciones que este ordenamiento otorga a la Federación serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal mediante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), salvo las que correspondan directamente al presidente de la República por disposición expresa de la ley.

Así, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la autoridad a nivel federal con mayores facultades relacionadas con la política ambiental.<sup>56</sup>

De entre las más importantes atribuciones destacan las siguientes:

- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;
- Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;
- Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en

---

<sup>56</sup> En 1992, surgió una institución especializada y de alta jerarquía en la organización de la administración pública federal: la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), como respuesta a la necesidad de planear mejor el manejo de recursos naturales y las políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, enlazando los objetivos económicos, sociales y ambientales. En el año 2000 cambió de nombre porque el subsector de pesca pasó a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así en ese año se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dar origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;

- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;
- Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;
- Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;
- Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;
- Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;
- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios

de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;

- Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;
- Fomentar y realizar programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y demás dependencias y entidades de la administración pública federal;
- Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;
- Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;
- Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;
- Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;

- Llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;
- Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato;
- Imponer, con la participación que corresponda a otras dependencia y entidades, las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;
- Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;
- Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública,

- Fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;
- Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia;
- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;
- Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que competa realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

- Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;
- Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;
- Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;
- Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;
- Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal.<sup>57</sup>

Sin embargo, en los otros niveles de gobierno la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental corresponde a los estados y municipios de conformidad con lo establecido en las leyes de la materia.

---

<sup>57</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Sista, México 2010, art 32 bis.

Ahora bien, en el caso de la elaboración de la política ambiental por la vía de la planeación, debemos decir que es un instrumento que se presenta desde hace varios años como un conducto para proyectar la política ambiental; antes de la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la política ambiental estaba inmersa en el Sistema de Planeación Nacional para el Desarrollo. Si bien la Ley de Planeación que establece tal sistema no se refiere de manera específica a la política ambiental, no la excluyó, lo que hizo posible el inicio de su desarrollo a partir de 1983, año en que se expidió dicha Ley de Planeación. A partir de la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), se incorporó a ella la idea de la planeación de la política ambiental. Así, en su artículo 17 establece:

“...En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia...”<sup>58</sup>

La planeación es una actividad del Estado y en general de toda organización, que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que determine lo que se debe alcanzar, cómo se debe alcanzar y qué medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto, mediano o largo plazo.

### 2.1.2 Sentido Estricto

En razón de lo anterior, se entiende por política ambiental al conjunto de acciones y medidas de la política social que el Estado despliega para el tratamiento de los problemas ambientales, así como para el aprovechamiento y protección del ambiente y los recursos naturales.

---

<sup>58</sup> Ley de Planeación, Editorial Sista, México 2010, art 17.

En la política ambiental hay una notoria inclinación por el desarrollo sustentable como eje de dicha política, al extremo que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), contempla los principios de la Política Ambiental en los artículos 1º, 3º, 5º, 7º, 8º y del 15 al 41, además de toda una serie de lineamientos tanto generales como específicos de Política Ambiental. En esta ley inicia reconociendo que la misma tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para "...Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar y definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación..."<sup>59</sup>

En este sentido, la política ambiental tiene como misión o función, lograr que los grupos se adapten de la manera menos lesiva al entorno natural, en consecuencia, entre los distintos instrumentos que utiliza el Estado para alcanzar este objetivo, se incluyen los de carácter jurídico, y específicamente los de carácter penal ambiental.

Para la formulación y conducción de la política ambiental, y la expedición que de normas técnicas y demás instrumentos realice el Ejecutivo Federal en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el propio Ejecutivo debe observar los principios que señala el artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en donde se plantea que para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de

---

<sup>59</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *op. cit.*, art 1º, Fr. I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; y II.-Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; art 3º Fr. XXIII.-Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos; art 5º, Son facultades de la Federación: Fr. I.- La formulación y conducción de la política ambiental nacional; art 7º Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: Fr. I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal; art 8º Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia; art 15º Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios: Fr I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país; Fr. II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad; Fr. III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico...

Normas Oficiales Mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, deberá observar una serie de principios que buscan proteger en todas sus dimensiones a los ecosistemas, además de su equilibrio, también resaltan la importancia de la reparación del daño en caso de resultar afectados, en virtud de que hacen mención de la trascendencia de mantener el equilibrio dentro de éstos, pues de ello depende la vida y las posibilidades productivas del país.<sup>60</sup>

Este precepto en nuestro país sintetiza de algún modo la orientación de la política ambiental que, como ya se mencionó, es compatible con el contenido de las normas constitucionales que le dan fundamento, principalmente los artículos 25 y 27 constitucionales, de igual forma, como se puede apreciar este ámbito normativo, sienta las bases para que el derecho a un ambiente sano y adecuado se convierta en un derecho subjetivo fundamental.

## **2.2 Políticas Públicas en materia Ambiental Penal**

En nuestro país la discusión sobre política criminal ambiental es incipiente en la academia y casi inexistente en la aplicación y seguimiento de las políticas públicas. A este respecto se estima que la incorporación de los delitos ambientales a la legislación nacional se explica a partir de la influencia de un movimiento internacional de preocupación por la tutela jurídica del ambiente, y no como una política pública en materia ambiental penal planificada y dirigida hacia los intereses fundamentales de una formación histórico-social como la nuestra.

El contenido de las medidas o estrategias públicas para el tratamiento de la criminalidad ambiental, se pueden diferenciar de la siguiente manera: Las políticas estatales de carácter fundamentalmente represivo, de las de naturaleza preventiva, o más bien las mixtas, que utilizan medidas tanto preventivas como retributivas. Hasta ahora, en nuestro país al menos en el discurso, la visión

---

<sup>60</sup> Idem art 15, Fr. I-XX.

preventiva ha prevalecido sobre las otras, aún cuando es conveniente revisar el equilibrio entre estas orientaciones con el propósito de hacer eficaces las normas jurídicas de protección ambiental y así contribuir a revertir, por lo menos en cierta medida, la tendencia cada vez más de deterioro ambiental.

En este orden de ideas, no se justifica acudir al recurso del discurso preventivo o al de la falsa cautela en el uso de medidas represivas, si con ello se generan espacios de impunidad (al renunciar al uso de instrumentos de la política criminal para la protección del ambiente), desde luego tampoco es conveniente hacer uso excesivo del Derecho Penal para solucionar problemas ambientales que tienen orígenes y causas diversas y además cuando no se han agotado las soluciones más acordes a una sociedad democrática.

La política en materia ambiental penal en México, tiene que responder en primer término a las características de las circunstancias histórico-materiales de un país con una vasta diversidad, en vías de desarrollo y con grandes problemas sociales y ambientales. El modelo penal ambiental en México requiere de un perfil distinto, orientado principalmente a la protección de la biodiversidad, desde luego sin descuidar los problemas de la contaminación ambiental, buscando que no se considere a nuestro país como un paraíso para la evasión de la regulación ambiental.<sup>61</sup>

Así la Política Criminal y la Política Ambiental son un binomio que en la actualidad cobra importancia, en virtud de la vulnerabilidad de los bienes jurídicos que están en juego: biodiversidad, salud pública y recursos naturales, a los que es necesario proteger por la vía del Derecho. Las orientaciones de ambas líneas políticas, deben partir del perfil específico de la riqueza en recursos naturales que

---

<sup>61</sup> BESARES ESCOBAR, Marco Antonio, *op. cit.*, pp. 48-50.

tenga un país y de la efectividad de las medidas sancionadoras, tanto de naturaleza administrativa como de carácter penal.<sup>62</sup>

La política penal en relación con un determinado conflicto social debe desarrollarse en el contexto de una política social. El Derecho Penal debe aparecer sólo cuando sea manifiesta la necesidad de la pena para la solución del conflicto, esto es, como última o extrema *ratio*. Ello significa que el estado previamente ha de haber agotado todos los otros medios de control social anteriores al derecho penal, cuando los otros controles hayan demostrado su fracaso. Sin embargo, es importante resaltar que, el actual Derecho Ambiental no es suficiente, es necesario consolidar y construir un nuevo Derecho Ambiental, en nuestro país no tenemos un Sistema de Derecho Ambiental integral, con ordenamientos identificables y con un Derecho Procesal al alcance de los ciudadanos.

### 2.2.1 Gobierno Federal.

La política que el Estado Mexicano ha adoptado en la actual administración de Felipe Calderón Hinojosa que inició su gestión en el año 2006 y que concluirá en 2012, se encuentra claramente reflejada en el documento que el gobierno Federal se encuentra obligado a elaborar en cumplimiento con lo que con lo establecido en los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 20 y 21 de la Ley de Planeación, este documento lo elabora el Presidente de la República como titular del Ejecutivo Federal mediante la figura del Sistema Nacional de Planeación Democrática, este documento contempla la adopción de políticas públicas, al cual se le conoce como Plan Nacional de Desarrollo 2007-

---

<sup>62</sup> La Política Criminal es una forma o aspecto de la política general, es una decisión que se toma para hacer frente al problema criminal en una época y lugar determinado, por ello la Política Criminal es el proceso de creación de los mecanismos de control social y de poder punitivo del Estado respecto de un sistema ideológico de producción. Mientras que la Política Ambiental se entiende el conjunto de acciones y medidas de la política social que el Estado despliega para el tratamiento de los problemas ambientales, así como para el aprovechamiento y protección del ambiente y los recursos naturales.

2012, mismo al que se encuentran obligados a observar todos y cada uno de los programas de la Administración Pública Federal.<sup>63</sup>

En ese sentido cabe mencionar que las reformas constitucionales de 1994 y de 2008 a los artículos 21 y 73, han conformado el actual texto vigente en nuestra Constitución referente a la Seguridad Pública, la cual se corresponde de manera íntegra con los lineamientos político criminológicos que el Estado ha de adoptar.

Para alcanzar los objetivos planteados, debe existir una coordinación entre el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal para cumplir dichos objetivos. Mediante esta coordinación se deberá conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que entre otras funciones deberá: Formular las políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos; determinar la participación de la comunidad a fin de que coadyuve en los procesos de evaluación tanto de las políticas de prevención, como de las instituciones de seguridad pública, y establecer un sistema de fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional, que serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.<sup>64</sup>

La manera en que debe operar el sistema es mediante la formulación de las políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos a través de la coordinación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin embargo no debe pasar por alto que al tratarse de un sistema de materia concurrente, es a la Federación a quien le compete establecer las directrices generales, las reglas respecto de las cuáles deberá operar la Seguridad Pública y el mismo Sistema Nacional. Esto deberá hacerse forzosamente a nivel legislativo, pues la

---

<sup>63</sup> El Plan Nacional de Desarrollo es un documento donde encontramos las directrices respecto de las políticas públicas que el Ejecutivo Federal aplicará, contemplando todos los sectores de la Administración Pública, por lo que se desprenden tanto las políticas de carácter Ambiental, como las de carácter Penal y de Seguridad Pública, mejor conocidas estas dos últimas en su conjunto como Política Criminal.

<sup>64</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Editorial Sista, México 2010.

Constitución dispone que es facultad del Congreso: “...Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios...”<sup>65</sup>

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública contempla en el artículo 39 las bases para la distribución de competencias entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en esta ley, se entiende por Seguridad Pública: “...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas...”<sup>66</sup>

Ahora bien, con la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el 13 de diciembre de 1996, así como el decreto que incluyó un capítulo de delitos ambientales al Código Penal Federal, se trasladaron los tipos que regulaba dicha Ley, y otras leyes especiales en materia ambiental, en el actual Título XXV del Código Penal Federal, en donde se recogen los delitos

---

<sup>65</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, art 73, Fr. XXIII.

<sup>66</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *op. cit.*, art. 2.

contra el ambiente y la gestión ambiental, ante la necesidad de reforzar la normatividad ambiental y los instrumentos de política ambiental.

De la misma manera se pretendió adoptar una Política Penal Ambiental encaminada a prevenir o inhibir conductas que puedan ocasionar daños a nuestros recursos naturales, flora y fauna, así como a la salud pública o a los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la Nación ejerza su soberanía y jurisdicción, fortalecer el carácter preventivo de sus disposiciones, reforzar los instrumentos de política ambiental para que cumplan efectivamente con su finalidad, regular conductas contra el ambiente, proteger bienes como el agua, el aire, los bosques y el ambiente en su conjunto, así como inhibir las conductas que pudieran afectar dichos bienes, integrar los delitos ambientales en un sólo cuerpo normativo, a efecto de lograr un mayor orden y sistematización de su regulación, mediante la modificación de la estructura literal de los tipos previstos en la LGEEPA, lograr que su regulación sea más comprensible, de tal manera que pueda distinguirse tanto la conducta que se está prohibiendo, como el bien jurídico que cada uno de ellos tutela, se establece el incremento de las penas privativa de la libertad y la multa atendería a la relevancia de los bienes jurídicos protegidos, se establecen penas adicionales acordes a la naturaleza de los delitos ambientales.<sup>67</sup>

En el caso de los Estados se dispuso como facultades la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal, y la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación. Para los municipios otorgó las facultades de la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal, y la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las

---

<sup>67</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *op. cit.*, pp. 271-272.

leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados.<sup>68</sup>

La política pública en materia ambiental penal en nuestro país requiere permearse con la realidad, para alcanzar los principios consagrados en la Constitución Política y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con ello se hace necesario implementar políticas preventivas, correctivas, punitivas y de aprovechamiento, que permitan lograr una eficaz y eficiente protección al ambiente.

### 2.2.2. Estado de México

En el apartado que nos ocupa así como los dos subsecuentes, se abordaran tres estados de la República Mexicana, Estados que representan una realidad interesante para la materia por los acontecimientos recientes en el ámbito ambiental, cabe decir que escogí el Estado de México porque posee una legislación en materia ambiental muy extensa, además por la extensión territorial que posee.

Ahora bien, el artículo séptimo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señala que corresponde a los Estados, la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal; la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación; de igual forma el artículo séptimo señala que corresponde a los municipios la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal; la aplicación de los instrumentos de

---

<sup>68</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *op. cit.*, arts. 7 y 8.

política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, sin embargo resulta importante señalar, que en este artículo, los municipios carecen de facultades legislativas en materia ambiental. No obstante, el artículo décimo de la LGEEPA señala que los ayuntamientos dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones de la propia LGEEPA.

En el caso del Estado de México, las políticas públicas en materia ambiental penal igual que a nivel Federal no es una política planificada. Por otra parte, la política ambiental del Estado de México va encaminada en el sentido de alcanzar una sustentabilidad ambiental para el desarrollo económico y la protección a la biodiversidad. En ese sentido, la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, en el artículo 10 señala los principios para la formulación y conducción de la política ambiental, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente del Estado de México. Por su parte el artículo 11 de dicha ley menciona: “...El Ejecutivo Estatal instituirá la política ambiental mediante el Programa Estatal de Protección al Ambiente, en el que se establecerán objetivos, metas y lineamientos estratégicos generales y particulares...”<sup>69</sup>

Los instrumentos de política ambiental del Estado de México, se encuentran regulados en la propia Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México y son: I. Ordenamiento Ecológico del territorio; II. Instrumentos Económicos; III. Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos; IV. Criterios Ecológicos y Normas Técnicas Ambientales; V. Evaluación del Impacto Ambiental; VI. Autorregulación y Auditorías Ambientales.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, art. 5, párrafo segundo.

<sup>70</sup> Idem, arts. 12, 19, 22, 23, 25 y 35.

Resulta imprescindible para el tema mencionar que el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, tiene fundamento en el artículo 15 de la vigente Ley de Planeación del Estado de México y los Municipios, es un documento que contempla las políticas públicas del Estado de México. Dicho estado cuenta con 22 mil 499.5 kilómetros cuadrados de territorio, con una población de más de 15 millones de habitantes, con 125 municipios que poseen los más variados climas y una gran biodiversidad, y con dos importantes zonas metropolitanas, aun con la enorme riqueza en recursos naturales con que cuenta el estado, paradójicamente es una de las entidades con mayores problemas ambientales.<sup>71</sup>

La diversidad geográfica y la biodiversidad producto de la riqueza del suelo, la hidrológica y la variedad de climas entran en conflicto con la actividad económica y los asentamientos humanos. Los programas educativos en materia ecológica han tenido resultados limitados, así como la cultura del cuidado y aprovechamiento de los recursos naturales. Mientras no se construyan más y mejores políticas públicas para atender estos problemas, se corre un riesgo sistémico de grandes proporciones.

Como ya se mencionó, la política ambiental del Estado de México versa sobre la sustentabilidad ambiental para el desarrollo y la protección a la biodiversidad, así el gobierno del estado debe integrar la variable ambiental en las actividades productivas, además de promover una alianza ambiental con todos los municipios, los sectores productivos, en el caso de las áreas naturales protegidas, los principales retos que enfrenta son plantear programas de conservación, prevención, preservación, protección, de dichas áreas y zonas forestales, para así estimular el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generar campañas de difusión para la conservación de especies amenazadas y en peligro de extinción, impulsar reformas legales para castigar con mayor rigor la tala clandestina, la contaminación ambiental, la cacería ilegal y el tráfico de animales y

---

<sup>71</sup> [www.igecem.edomex.gob.mx](http://www.igecem.edomex.gob.mx). Página consultada el 10 de diciembre de 2009. México.

plantas endémicas, vigilar el uso racional y responsable de pesticidas y fertilizantes, promover la agricultura orgánica y el uso de enotécnicas.

Por lo que respecta al combate contra la contaminación atmosférica, cabe destacar que el Gobierno del Estado de México ha elaborado el Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial, que contempla vigilar que en los procesos de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, para la restauración de sitios alterados, otro reto que enfrenta sin duda, es garantizar el acceso de los ciudadanos al agua potable, el gobierno de este Estado contempla la defensa del agua y restauración ecológica de las cuencas.

### 2.2.3 Nayarit

En el caso particular de este estado, representa una realidad interesante, en agosto de 2009, se celebró el V Encuentro Nacional de Playas Limpias, que se realizó en la Riviera de Nayarit, en dicho encuentro fueron certificadas tres playas del estado, certificación que se realizó en presencia del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Director de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), además del Procurador Federal de Protección al Ambiente y del Gobernador de Nayarit, se le otorgó a las playas de Nuevo Vallarta Zona Sur y Zona Norte, así como la de Bucerías, conforme a la norma MX-AA120:SCFI-2006, otros estados como Baja California Sur y Quintana Roo cuentan con una playa con esta distinción, lo que coloca a Nayarit en el primer estado con más playas certificadas, además se realiza un monitoreo semanal de 22 playas, desde el Novillero hasta Nuevo Vallarta; la revisión semanal es una modalidad única en el país, y esto es lo que ha permitido detectar con mayor eficiencia focos de contaminación en las playas.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> La NMX-AA-120-SCFI-2006, establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas. Esta norma mexicana incluye medidas ambientales para la protección al ambiente, en las playas turísticas de México, en materia de calidad de agua, residuos sólidos, infraestructura costera, biodiversidad, seguridad y servicios, educación ambiental y contaminación por ruido.

La política en materia ambiental penal presenta ciertos avances, con la implementación de las autoridades ambientales a divulgar entre elementos policíacos y de seguridad pública la normatividad en la protección al ambiente y prevención del tráfico de especies, esto ha permitido que se realicen acciones en coordinación con instancias que prioritariamente trabajan en materia de protección al ambiente y valoración de los recursos naturales, los temas en los que destaca dicho estado son: Aspectos legales de los Delitos Ambientales; Situación de los Ecosistemas Regionales de Nayarit, Procedimiento Penal y Administrativo en Materia Ambiental, Períodos de Vedas de las Especies Acuáticas, cuenta con el Programa Proveedor Confiable y Normatividad Ambiental Aplicable para el aprovechamiento de Especies de Flora y Fauna Silvestres.

Con base en el artículo séptimo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nayarit en el artículo 4 señala: “...Es competencia del Gobierno del Estado: Precisar y conducir la política ambiental del Estado, en congruencia con las que en su caso expida la Federación...”<sup>73</sup>

Los instrumentos de política ambiental que contempla esta ley estatal son: I. Planeación Ambiental; II. Ordenamiento ecológico del territorio; III. Instrumentos Económicos; IV. Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos; V. Evaluación del Impacto Ambiental; VI. Autorregulación y Auditorías Ambientales; VII. Criterios y Normas Ambientales; VIII. Evaluación, formación y la investigación ambiental.<sup>74</sup>

La política ambiental del Estado Nayarit se desprende del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. El patrimonio natural de Nayarit es una de sus grandes fortalezas y ventajas comparativas para impulsar el desarrollo de la entidad, por lo que las políticas públicas del Estado, se apegan al propósito del desarrollo

---

<sup>73</sup> Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nayarit, Editorial Sista, México 2010, art. 4, Fr.

<sup>74</sup> Ídem arts. 13, 15, 29, 32, 37, 54, 57 y 59.

sustentable, por lo que dicho plan de desarrollo contempla que el Gobierno del Estado apoyará todas aquellas acciones encaminadas a generar un mayor y mejor conocimiento sobre inventarios del patrimonio natural de Nayarit, así como su difusión para una mayor valoración social, como base de su preservación, fomentar la aplicación del conocimiento científico-tecnológico para la generación, transferencia y aplicación de conocimiento orientado a revertir el deterioro del ambiente y los recursos naturales, particularmente en lo que se refiere a agua, recursos forestales y suelo fértil, además de la promoción en la comunidad la cultura ambiental y la aplicación de la normatividad para preservar, restaurar, mejorar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales; considerando que se está protegiendo el entorno de las futuras generaciones, impulsar a los ayuntamientos para una actualización óptima de infraestructura en materia de acopio, manejo, transportación, reutilización y adecuada disposición final de los residuos sólidos urbanos.

#### 2.2.4 Quintana Roo.

En el caso de este estado, se dio un acontecimiento que repercute en nuestra materia ambiental, en la última semana del mes de abril del año 2009 y aprovechando la incertidumbre que generó la pandemia del virus de la influenza, sin consulta pública previa, las Comisiones de Turismo de las Cámaras de Diputados y Senadores, aprobaron una Ley General de Turismo que, legaliza la depredación del ambiente, según organizaciones ambientalistas entre las que se encuentran el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), *Defenders of Wildlife*, *Greenpeace* México y *Ámbito Caribe A.C.* de Cancún Quintana Roo. La Ley General de Turismo ó Ley Fonatur, aprobada, está llena de lagunas legales al no considerar la responsabilidad del sector frente a los efectos del Cambio Climático, además de que no está orientada a lograr un turismo sustentable, ya que solo sirve como instrumento para plantear ordenamientos turísticos que priorizan el desarrollo de corto plazo sin un enfoque ambiental, y que se contraponen a diferentes legislaciones ambientales entre ellas la Ley General del

Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley General de Vida Silvestre.

Ley General de Turismo permite que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) siga actuando como una agencia inmobiliaria subsidiada con recursos públicos, pues en ninguno de sus capítulos fomenta la participación ciudadana, pero sí da voz a los empresarios para representar a la ciudadanía. El apresuramiento para cumplir las órdenes de los inversionistas extranjeros (sobre todo españoles, que entre otras cosas exigieron a congresistas y gobernadores la aprobación inmediata de esta Ley), hicieron pasar por alto las recomendaciones y ejemplos de leyes similares en otras legislaciones del orbe, no crea un sistema de información, monitoreo y evaluación del turismo e impacto en la calidad de vida de los mexicanos; no fomenta la competitividad; no promueve la equidad y mucho menos el desarrollo sustentable de los recursos naturales, a pesar de que el turismo es generador de dos de cada 20 toneladas de gases de efecto invernadero que se emiten a la atmósfera por hora y que al mismo tiempo sufre las consecuencias del cambio climático, la Ley General de Turismo carece de elementos que permitan a la industria mitigar sus impactos y adaptarse.

En México y por ende en Quintana Roo, hasta ahora, el turismo sólo ha promovido la explotación de recursos naturales y el daño a ecosistemas, es por ello que actualmente nuestro país ocupa el lugar número 122 en calidad ambiental, y el 126 en especies amenazadas, según el Índice Mundial de Competitividad Turística.<sup>75</sup>

Con base en el artículo séptimo de la LGEEPA, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, en el artículo 5 señala: “...Corresponden al Estado, como orden de gobierno, por conducto de la Secretaría, las siguientes atribuciones: I. La formulación, conducción y evaluación

---

<sup>75</sup> Troncoso Alejandro, “La realidad de la Ley de Turismo”, Periódico Noticaribe de Quintana Roo, viernes 26 de mayo 2009, p. 13.

de la política ambiental estatal; II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en esta ley, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción Estatal en las materias que no estén expresamente atribuidas a la federación...”<sup>76</sup>

Los instrumentos de política ambiental que contempla esta ley estatal son: I. Planeación Ambiental; II. Ordenamiento Ecológico; III. Evaluación del Impacto Ambiental; IV. Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos; V. Autorregulación y Auditorías Ambientales; VI. Información Ambiental; VII. Instrumentos Económicos.<sup>77</sup>

La política ambiental del Estado de Quintana Roo se ve reflejada en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, pues se basa en los siguientes objetivos que plantea el gobierno de dicho Estado, y son: incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país, alcanzar un manejo integral y sustentable del agua, frenar el deterioro de las selvas y bosques en México, conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país, integrar la conservación del capital natural del país con el desarrollo social y económico, garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas y transparentes, y que incentiven inversiones sustentables, asegurar la utilización de criterios ambientales en la administración Pública Federal, lograr una estrecha coordinación e integración de esfuerzos entre las dependencias de la administración pública federal, los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión para el desarrollo e implantación de las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental, identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional mediante el ordenamiento ecológico y con acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, reducir las emisiones de gases de efecto

---

<sup>76</sup> Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, Editorial Sista, México 2010, art. 5, Fr. I y II.

<sup>77</sup> Ídem, arts. 12, 14, 24, 43, 47, 51 y 53.

invernadero (GEI), impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático, reducir el impacto ambiental de los residuos, generar información científica y técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano y facilitar una participación pública responsable y enterada, y desarrollar en la sociedad mexicana una sólida cultura ambiental orientada a valorar y actuar con un amplio sentido de respeto a los recursos naturales.<sup>78</sup>

Una vez abordados dichos estados, cabe reflexionar que todos los reglamentos y las leyes locales de los Estados son una réplica de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, transcriben una política ambiental declarada que no se permea con la realidad, no tiene incidencia en las localidades. La política ambiental en nuestro país en el discurso es muy avanzada, la legislación está sustantivamente completa, sin embargo se requiere fortalecer a las instituciones, concientizar a la sociedad y a la hegemonía política del deterioro ambiental y la gravedad que representa no sólo para la actual generación, sino para las futuras. La vida en la tierra no conoce fronteras, los daños que causemos traen repercusiones en toda la tierra, nuestra ubicación geográfica, no nos exime, pues la atmósfera del planeta es una sola y es indivisible, es nuestro bien común.

### **2.3 Políticas Públicas en materia de Criminalidad**

Resulta necesario en el desarrollo de la presente investigación abordar el tema de políticas públicas en materia de criminalidad, por la injerencia directa con mi tema toral, así cabe decir que nuestro país cuenta con medios e instrumentos que, no son otros que las instituciones gubernamentales; los principios de representación de los hombres en los que encarnan esas instituciones; los marcos normativos o reglas de convivencia social; los frenos y contrapesos en el ejercicio

---

<sup>78</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

del Poder. Pero lo importante realmente es el diseño, conducción, evaluación y ajuste de la Política Pública.

En ese sentido, las llamadas Políticas Públicas, consisten en las acciones de gobierno que buscan dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, además se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales, se trata de brindarle al gobernado la posibilidad de hacer reales sus demandas, con el propósito de plantear caminos, rutas, medidas, con el fin de proporcionar bienestar y prosperidad a los gobernados. Así una de esas Políticas Públicas, muy significativa por su impacto social y por ser garante del orden y tranquilidad necesarios en una comunidad y que más preocupa en la actualidad, es la llamada Política Pública en materia de Criminalidad.

Se puede resumir a dicha Política como el conjunto práctico de medios, instrumentos, procedimientos y respuestas, que el Estado encamina, en un momento determinado, para prevenir y reprimir la actividad delictiva. Es el esfuerzo estatal de prevenir y reprimir las manifestaciones antisociales, propias o autóctonas de la sociedad.

Ahora bien, cabe mencionar las tres principales vertientes en el ámbito de la Política Criminal, partiendo de un movimiento denominado “Ley y Orden”, en donde dicha política se orienta a sustentar la pena como castigo y con un estricto sentido retributivo; la pena tiene un sentido de orientación, pues sólo será útil aquella que el pueblo reconoce como tal, respetándola y temiéndola; sólo una pena que presente esas características, es acogida por la sociedad, (según sus seguidores). El fracaso de las teorías y prácticas re adaptadoras y la crisis de prisión que se vive en todo el mundo, dan como resultado la implementación una pena definitiva, en el caso de los delitos graves y una prisión mortificante y severa por lo que hace a la prisión preventiva.

Esta Política Criminal es parte del Sistema sancionador norteamericano y sus tendencias recientes; no han sido aplicadas en nuestro país, este movimiento se desprende de los sectores más conservadores de la sociedad, sin embargo existe otra corriente que toma sus orígenes en la izquierda más radical en Bolonia, dicho movimiento se ha denominado “Política Criminal Alternativa”, y parte de la idea de sociedad de clases, concibiendo al sistema sancionador como un ente organizado para servir a los intereses de las clases dominantes. Afirman sus seguidores que el control está basado en instrumentos que se utilizan para someter a las clases trabajadoras en beneficio de quienes detentan los medios de producción.

Recomiendan generar una Política Criminal estructurada por clase social, es decir; el crimen relativo a las clases trabajadoras debe enfocarse desde el análisis de los conflictos que se causen por el sistema capitalista, con toda la comprensión y tolerancia que esto implica. Los hechos delictivos provenientes de las clases dominantes, deben enjuiciarse en razón de la relación que se da entre las normas jurídicas relativas a la creación de riqueza y los campos empresariales y políticos. Además se recomienda generar un catálogo de delitos que atenten contra las mayorías nacionales, como serían los casos de los delitos ecológicos, contra la salud, electorales, económicos, contra el trabajo.

Ahora bien, los postulados de la tercera vertiente de Política Criminal que más relevancia y permanencia ha logrado, y que se denomina “Nueva Defensa Social”, donde sus principales postulados son: El examen permanente de las instituciones vigentes, buscando actualizar y humanizar la acción punitiva, su meta adoptada es la garantía absoluta y cabal de los Derechos Humanos, rechaza la pena de muerte, el abuso de la pena de prisión; reconoce el fracaso de las teorías penitenciarias del tratamiento y su mito readaptado. Esta tesis es la que recoge la aspiración mexicana por su sentido humanista y moderado.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Políticas Públicas en Materia de Criminalidad. Teoría de los Escenarios 2000-2030, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 185-190.

### 2.3.1 Teoría de los Escenarios

Para el desarrollo de mi investigación, es necesario situar el escenario social en el que se pretende plantear los retos del Derecho Penal Ambiental para la protección ambiental, de esto se trata la Teoría de los Escenarios, en ese sentido se puede considerar que dicha Teoría de los Escenarios radica en la identificación de aquellas constantes y variables, que inciden directamente en la conducta comunitaria, sin embargo, es importante apuntar que dichos factores a considerar, no cuentan con la precisión de las ciencias exactas. Es necesario llevar esta teoría al campo de lo criminal ambiental.

Las implicaciones que amenazan al ambiente, ante la ausencia de una cultura ambiental social y gubernativa son alarmantes, la crisis ambiental, producto principalmente del cómo nos hemos desarrollado, ha dejado a nuestro país entre erosiones en más de la mitad del territorio; vegetación natural en sólo 30 por ciento de la superficie, altos índices de contaminación y una inmensa lista de especies en peligro de extinción la cual se incrementa día con día. La conciencia que se tiene sobre estos problemas no es igual en los diversos sectores que integran a la sociedad.

Así el Derecho Penal Ambiental no puede seguir considerándose desde un punto de vista exclusivamente reaccionario ante el crimen ambiental moderno, además se requieren respuestas fundamentalmente preventivas, debemos asumir los escenarios eventualmente probables en torno a la criminalidad ambiental.<sup>80</sup>

Se abordaran brevemente los factores constantes a considerar dentro de esta Teoría de los Escenarios, México, como cualquier país, responde a sus propias dimensiones reales, con ello reconozcamos tres factores constantes y determinantes y son: factor geopolítico; histórico e idiosincrático.

---

<sup>80</sup> El carácter preventivo en materia Penal Ambiental es importante porque los ecosistemas tardan aproximadamente de 20 a 40 años en reestructurarse, por ello debe resaltar la prevención más que la reparación en virtud de que hemos agotado la capacidad natural de renovarse.

Ahora bien, en cuanto al factor geopolítico; México está, desde un enfoque cartográfico, en el centro mismo de las rutas mundiales; nos ubicamos en el centro de la rosa de los vientos, con una circunstancia singular: nuestra vecindad con el más poderoso mercado de todos los tiempos, esto, desde luego, tiene una relevancia delictiva; no es gratuita esa vecindad para efectos exclusivamente geopolíticos, pues la súbita aperción en nuestro país, del crimen organizado internacional, a través de su vertiente más devastadora y conocida: el narcotráfico, en un tiempo determinado se unificaron distintas circunstancias y peculiaridades del espacio geográfico mexicano, para la prosperidad de esa delincuencia tan eficaz y feroz.

La historia como segundo factor constante y determinante, aquí diremos que todo país está atado inexorablemente a su propia historia; y su tiempo. Dicen los sociólogos que las generaciones humanas se suceden cada 15 años aproximadamente y en un ejercicio aritmético y relacionado con los ciclos humanos, ligan a cada cuatro generaciones a una etapa histórica, en ciclos de 60 años, en un destino común. Así que si tomamos como punto de partida, nuestra fecha de independencia 1821, correrán esos primeros 60 años la primera etapa.

Los mismos estudiosos de la sociología, aducen que las cuatro generaciones correspondientes a un ciclo de 60 años, juegan papeles distintos; así, a la primera generación toca la apertura o inicio del ciclo correspondiente; a la segunda, su consolidación y fortalecimiento; a la tercera, alcanzar la cima de esa época, y a la cuarta vivir el derrumbe de su civilización y dejar las circunstancias de la nueva era que se iniciará.

Por su parte, el factor de la idiosincrasia, es el de mayor influencia en la generación de escenarios dentro del campo de las ciencias sociales. Si espacio (la geopolítica) y tiempo (la historia), fijan las coordenadas de ubicación y perfil de una nación, la forma de hacer y pensar, de conducirse y reaccionar, es lo que viene a darle profundidad o dimensión a un pueblo. En la idiosincrasia mexicana

podemos encontrar rasgos muy significativos de nuestra forma de ser y de pensar, que inciden directamente en los escenarios de criminalidad de nuestro país.<sup>81</sup>

### 2.3.2 Impacto Ambiental

Como anteriormente se ha planteado la sociedad mexicana es muy compleja en su estructura regional, cultural y social y en ella discurren todas las modalidades delictivas, en este punto distinguiremos las siguientes:

Modalidades criminales básicas.

1. Hay una gama de delitos, previstos en la ley penal, que atentan directamente contra la seguridad pública, entendida desde el doble punto de vista; es decir en tanto condición real de orden y tranquilidad social y tanto percepción psicológica de la comunidad, aquí tenemos delitos como el homicidio y lesiones intencionales; las violaciones u otras manifestaciones de violencia sexual; los secuestros, los robos violentos o generados por el delito organizado.
2. Existen otros delitos muy graves por la conducta desplegada y por los resultados producidos, aquí tenemos a los delitos patrimoniales no violentos y los delitos desde el poder, relacionados con el tráfico de influencias, el enriquecimiento inexplicable, el ejercicio abusivo de funciones públicas.
3. Otra modalidad delictiva es la que reconocemos en los delitos con resultado de culpa, los pequeños robos simples, los allanamientos y despojos, las riñas y muchos otros que componen un volumen cercano al 60% de la incidencia delictiva registrada.
4. Sin embargo, existe otra manifestación delictiva que no tiene un rostro definido, ni en el victimario ni en la víctima, pues atenta contra bienes nacionales o colectivos; es una delincuencia organizada, conspirante, inteligente y dotada de amplios recursos económicos que daña o pone en riesgo nuestra soberanía, nuestro régimen legal, nuestra salud pública, las finanzas de la nación o la ecología, la información y nuestra seguridad tecnológica, esta delincuencia actúa sin reconocer fronteras políticas y su motor fundamental, son las muy elevadas ganancias económicas.

---

<sup>81</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *op. cit.*, pp. 5.

El impacto ambiental y su protección desde la perspectiva de la Teoría de los Escenarios y la Política Criminal; se torna aun más complicada, pues además del escenario sociológico de nuestro país, existen otros como el económico, el político, el institucional los cuales se encuentran en crisis; por lo que la protección ambiental pasa a segundo término; y aunque el gobierno actual ha formulado Políticas Públicas en materia Ambiental, no ha sido suficiente.<sup>82</sup>

“...Por otro lado la Política Criminal en este rubro más bien se enfoca a castigar y no a prevenir los delitos ambientales, pero lo que no se ha tomado en cuenta es que los delitos ambientales son una modalidad que requiere de atención especial, pues en realidad la víctima no tiene un rostro definido; nos afecta a todos por igual; ofenden a la sociedad entera y pueden poner en riesgo la seguridad de la nación, así los delitos ambientales exigen un tratamiento institucional, organizacional de personal y normativo, diferenciados y adecuados a cada perfil delincencial y reacción social...”<sup>83</sup>

Así, se hace necesaria una eficaz y eficiente política pública en materia de criminalidad ambiental que, en conjunto con la creación de un sistema de Derecho Ambiental y órganos jurisdiccionales especializados, se alcance una verdadera protección al ambiente, preservando la biodiversidad que aún nos queda, garantizar la supervivencia de las futuras generaciones e implementar una real justicia ambiental. Sin embargo, no habrá posibilidad alguna de éxito en esta encomienda, si no se comprende que el delito es un producto social. Los mejores instrumentos para combatir esa antisocialidad serán el desarrollo equilibrado y sustentado de la comunidad, la apertura de oportunidades de vida, la atención a la

---

<sup>82</sup> El escenario sociológico se torna en una severa crisis, en virtud de que no hay una sana distribución de la riqueza, que no se traduce en bienestar social lo que trae como consecuencia la actividad criminal. El económico en nuestro país se resume en que recurrentemente se han presentado crisis económicas, lo que ha desencadenado en reacciones de antisocialidad muy evidentes. El escenario político se encuentra rodeado de usos y costumbres viciadas, las tendencias de partidizar los temas más preocupantes del quehacer nacional y la irresolución de conflictos influyen en el incremento de la criminalidad. Finalmente el escenario institucional requiere de una reforma estructural que le devuelva a las instituciones fortaleza y credibilidad frente a los gobernados y que la propia hegemonía del poder respete dicha estructura.

<sup>83</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *op. cit.*, p. 5.

juventud, la solución de problemas ancestrales relativos a vivienda, educación, salud, empleo y ambiente.

## 2.4 Instrumentos de Política Ambiental del Estado Mexicano

Los instrumentos para la aplicación de la política ambiental en nuestro país se establecen en el capítulo IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La intención de estos instrumentos, no es solamente la de establecer los medios para arribar a un ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de los mexicanos. La meta a alcanzar es la de detener y revertir la contaminación y la pérdida del capital natural. El espíritu actual de la política ambiental mexicana, concuerda con la tendencia mundial de prevención y planeación, sin embargo en el ejercicio y la implementación de las políticas nuestro país aún no puede materializarlo como una realidad.<sup>84</sup>

Los instrumentos de política ambiental previstos en la LGEEPA son elementos estratégicos fundamentales para la planeación y gestión integradas en políticas ambientales establecidas por sectores en un marco administrativo. Dichos instrumentos para la aplicación de la política ambiental que contempla la ley son: “...La planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, los instrumentos económicos, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, la evaluación del impacto ambiental, las Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental, la autorregulación y auditorías ambientales, y la investigación y educación ecológicas...”<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> El capital natural consta de tres componentes principales: 1.- Recursos no renovables, tales como petróleo o minerales que son extraídos de los ecosistemas; 2.- Recursos renovables, como peces, madera y agua para consumo humano que son producidos y mantenidos por los procesos y funciones de los ecosistemas; y 3.- Servicios ambientales, tales como la conservación de la calidad de la atmósfera, el clima, la operación del ciclo hidrológico, que incluye el control de inundaciones y el suministro de agua potable, asimilación de residuos, reciclamiento de nutrientes, generación de suelos, polinización de siembras, provisión de productos marinos y el mantenimiento de una vasta biblioteca genética. Estos servicios cruciales son generados y sustentados por el trabajo de los ecosistemas. Sólo a través del mantenimiento de un ecosistema integrado y funcional puede asegurarse cada bien y servicio: éstos no deben ser manejados uno por uno, como bienes independientes.

<sup>85</sup> LGEEPA, *op. cit.*, arts. 17.

I. Planeación Ambiental: En teoría es generalmente aceptado y reconocido que todo proceso administrativo se integra por un conjunto de funciones o actividades que regulan el desempeño de las funciones propias de cada organización, así tales funciones o actividades de la administración son: Planeación, Organización, Integración y la Dirección y Ejecución de la planeación.

El primer instrumento contemplado por el legislador es la planeación ambiental la cual no es un instrumento pensado en exclusivo sentido ambiental. La planeación es la estrategia tanto del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como el Programa Nacional de Medio Ambiente 2007-2012.

La planeación ambiental tiene como antecedente el programa de desarrollo económico y social que surge en 1926, en la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el cual después fue adoptado por países no socialistas como una forma de anticipar los resultados de sus acciones de gobierno. Con el paso del tiempo, al adquirir mayor importancia las cuestiones ambientales, se estableció por ley el deber de las autoridades de incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico en la planeación nacional del desarrollo.

La planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazos; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos, ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Quintana Valtierra Jesús, *op. cit.*, p. 96.

Según lo previsto en el primer párrafo del artículo 3º de la Ley de Planeación, por planeación nacional de desarrollo se entiende “...La ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen...”<sup>87</sup>

Como se observa en dicha ley se incorpora la protección al ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales como un camino para la transformación del país que sea congruente con las normas, principios y objetivos de la Constitución.

II. Ordenamiento Ecológico del Territorio: La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente concibe al Ordenamiento Ecológico del Territorio como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o incidir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del ambiente y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de su deterioro y las potencialidades de aprovechamiento. El ordenamiento ecológico surge entonces de la necesidad de manejar sustentablemente los recursos naturales, por lo que, en sentido estricto, constituye un proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el estado, destino y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, a fin de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente.<sup>88</sup>

El ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental y se encuentra regulado en la LGEEPA de los artículos 19 al 20 bis siete. Otras

---

<sup>87</sup> Ley de Planeación *op. cit.*, art 3.

<sup>88</sup> LGEEPA, *op. cit.*, art. 3 frac. XXIII.

legislaciones alrededor del mundo contemplan una figura similar, así el ordenamiento ecológico del territorio consiste en la planificación que se realiza de un determinado ámbito territorial con la finalidad de definir sus usos más adecuados para las distintas zonas que lo componen. El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas en las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevan a cabo mediante diversos programas de ordenamiento ecológico:

A. Programa de ordenamiento ecológico general del territorio: Es el primero de los programas señalados por la LGEEPA mediante los cuales se lleva a cabo el ordenamiento ecológico del territorio, este programa es formulado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el marco del sistema nacional de planeación democrática y tiene por objeto determinar: La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen.<sup>89</sup>

B. Regionales: Estos programas son formulados por los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal en los términos de las leyes locales aplicables, las cuales deben contener por lo menos: La determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área.<sup>90</sup>

C. Locales: Estos programas son expedidos por las autoridades municipales y, en su caso, del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental tienen por objeto: Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos,

---

<sup>89</sup> Ídem, art. 20.

<sup>90</sup> Ibídem, art. 20 bis 3.

bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate.<sup>91</sup>

D. Marinos: Estos programas pueden ser formulados, expedidos y ejecutados por la SEMARNAT en coordinación con las dependencias federales competentes y tienen por objeto establecer los lineamientos y previsiones a que deberá sujetarse la preservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en áreas o superficies específicas ubicadas en zonas marinas mexicanas, incluyendo las zonas federales adyacentes.<sup>92</sup>

III. Instrumentos Económicos: Los instrumentos económicos fueron incluidos en el principio 16 de la Declaración de Río, y fueron introducidos en nuestro sistema jurídico como una respuesta al constante incremento de la preocupación por parte de las autoridades en relación con el ambiente, dichos instrumentos fueron insertados en la legislación ambiental mexicana, con el fin de que funjan como mecanismo idóneo para hacer efectivos dos principios de política ambiental: a) Que quien contamine, haga uso excesivo de recursos naturales o altere los ecosistemas, debe asumir los costos inherentes a su conducta. b) Que quien conserve los recursos e invierta en la conservación ecológica reconstruyendo el capital ambiental de la nación, debe recibir por ello un estímulo o una compensación.

En lo que respecta a nuestro país, el fundamento constitucional de este tipo de instrumentos lo encontramos en los artículos 25 y 27 de la Constitución, además son desarrollados por la LGEEPA en la sección III del capítulo IV, título I, y señala que los instrumentos económicos son los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus

---

<sup>91</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *op. cit.*, art 20 bis 4.

<sup>92</sup> Ídem, art. 20 bis 7.

actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente. A continuación se enlistan dichos instrumentos económicos:

A. Fiscales: Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.

En México existen diversos instrumentos económicos de carácter fiscal en operación, pero su uso es todavía limitado; su instrumentación eficaz representa dificultades de diseño y operación. A continuación se presenta un listado de los instrumentos que operan en nuestro país:

a) Depreciación acelerada: El objetivo de este instrumento es promover las inversiones en equipo destinado a prevenir y controlar la contaminación ambiental, está dirigido a todo tipo de industrias y fue diseñado por el INE y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1993.

b) Arancel cero: El objetivo de este estímulo fiscal es promover la importancia de equipo de control o prevención de la contaminación, siempre y cuando no se fabriquen sustitutos competitivos en México. Este estímulo fue diseñado por el Instituto Nacional de Ecología y puesto en vigor en 1996. Lo coordina la Secretaría de Economía y la Canacintra. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza un arancel de cero por ciento a cierta inversión, lo cual significa un ahorro de entre 15% y 20% para el empresario que realiza la importación.

c) Derechos de descarga de aguas residuales: Las normas establecen límites de tipos de contaminantes iguales para todos aquellos que descargan en cuerpos receptores que tienen para aquellas que sobrepasan los límites establecidos por las normas.

d) Derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales marinos e insulares de dominio público existentes dentro de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación.

e) Derecho por el goce o aprovechamiento no extractivo de elementos naturales y escénicos que se realiza dentro de las áreas naturales protegidas terrestres: El ecoturismo es una actividad con mayor demanda en estas áreas. Los recursos generados sobre todo por los turistas se reinvierten en las áreas naturales protegidas para mejorar los senderos de señalización, financiar proyectos sustentables de las localidades.

f) Derecho por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales: En 2003 se aprobó la creación del Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos, cuyo principal objetivo es detener y revertir la tasa de deforestación en nuestro país por medio de la compensación económica por la externalidad positiva producto de la preservación de la cubierta forestal; en este caso se paga por el servicio ambiental relacionado con los beneficios hidrológicos del bosque. Este instrumento no pretende en ninguna manera ser un subsidio, sino que en el mediano plazo, se logre la detonación de un mercado de servicios ambientales en donde las compensaciones entre

particulares cubran el costo de oportunidad de no usar las tierras forestales para fines que impliquen reducir la masa forestal, como la ganadería y la agricultura, y otorgarles así a los bosques la rentabilidad económica que necesitan para subsistir.

B. Financieros: Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente. En el caso de estos instrumentos, existen diversos fondos en México: como el Fondo para Áreas Naturales Protegidas de la SEMARNAT; el Fondo Forestal Mexicano y el programa Pro Árbol de la Comisión Nacional Forestal; el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica de la Secretaría de Energía, y el Fondo Público Ambiental del gobierno del Distrito Federal. Igualmente, existe el Fideicomiso fondo para la biodiversidad de Comisión Nacional De Biodiversidad, y el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C.

C. De mercado: Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental. Los instrumentos económicos de esta naturaleza son los siguientes:

1. Sistema de depósito y reembolso de baterías de autos. Esquema implementado por la iniciativa privada. Sistema de depósito de envases de bebida. Esquema implementado por la

iniciativa privada. Permisos de caza. Estos pueden ser intercambiados por sus dueños creando un mercado de permisos de caza.

2. Certificaciones ambientales: Certificaciones Forestales. Proceso que evalúa el desempeño de las operaciones forestales (desde la materia prima hasta el artículo final) para garantizar que los productos que provienen de los bosques tomen en cuenta estándares que sean: ambientalmente adecuados, económicamente viables, y socialmente benéficos. Certificaciones ambientales de hoteles.

3. Retiro voluntario de pescadores y programa de reconversión productiva. Con este esquema se establece el retiro de permisos de pesca y el otorgamiento de apoyos para el establecimiento de otras actividades sustentables.<sup>93</sup>

IV. Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos: La regulación ambiental de los asentamientos humanos es otro instrumento de la política ambiental, mediante el cual se pretende contribuir al logro de los objetivos que se plantean en esta materia como fines del Estado. Asimismo, se intenta por medio de ellos la consecución de los propósitos fijados en materia de desarrollo urbano y vivienda.

En ese sentido, para que dicho instrumento sea congruente con los objetivos que se señalan, y con lo dispuesto por el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, deberán estimarse los criterios establecido en el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en donde señala que los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en

---

<sup>93</sup> Ibídem, art 22.

cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio, buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.<sup>94</sup>

V. Evaluación del Impacto Ambiental: La evaluación del impacto ambiental constituye una de las figuras jurídicas más novedosas de la legislación ambiental mexicana y ha estado en el centro de los asuntos ambientales que más debates han suscitado dentro de la vida pública mexicana en los últimos años. La evaluación del impacto ambiental es ante todo un procedimiento jurídico-administrativo, y por tanto está sujeta no sólo a las disposiciones de carácter ambiental, sino también a las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La LGEEPA determina que la evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Semarnat establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos.<sup>95</sup>

VI. Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental: La normatividad ambiental es uno de los pilares de la política ecológica y se constituye como un esfuerzo regulatorio para adecuar las conductas de agentes económicos a los objetivos sociales de calidad ambiental, las normas son un instrumento muy poderoso, no sólo por su capacidad de control de los procesos productivos, sino por su capacidad de incidir cambios de conducta e internalizar costos ambientales,

---

<sup>94</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *op. cit.*, art 23.

<sup>95</sup> *Idem*, art 28.

lo que las convierte en un mecanismo que promueve cambios tecnológicos y genera un mercado ambiental importante.

En la cuestión ambiental, se debe considerar que el antecedente de los instrumentos de carácter normativo están constituidos por normas técnicas ambientales que en 1988 eran consideradas como el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, las cuales establecían los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que debían observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causaran o pudiesen causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente y, además, que uniformaran principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

Por su parte la Ley Federal sobre Metrología y Normalización define a las Normas Oficiales Mexicanas en su artículo 3º, fracción XI, como “...La regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación...”<sup>96</sup>

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente hace referencia a las NOMS como instrumentos para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Dichas normas son emitidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuyo cumplimiento es obligatorio en el territorio nacional y señalan su ámbito de validez vigencia y gradualidad en su aplicación.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Editorial Sista, México 2010, art. 3, frac XI.

<sup>97</sup> Idem, art. 36 -37.

VII. Autorregulación y Auditorías Ambientales: La autorregulación es un instrumento de política ambiental que fomenta el desarrollo de esquemas voluntarios que procuren el mejoramiento ambiental mediante la minimización de residuos e insumos y de cambio en procesos hacia tecnologías más limpias; tienen implícito un compromiso que rebasa las obligaciones formales de quienes se incorporan en dichos esquemas más allá de la normatividad vigente o cubriendo lagunas en los sistemas obligatorios de regulación.

Al referirse a la autorregulación, la LGEEPA señala en su artículo 38 que los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar voluntariamente procesos de autorregulación mediante los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigentes y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental. Al respecto, la Semarnat inducirá o concertará en el ámbito federal: El desarrollo de procesos productivos y generación de servicios adecuados y compatibles con el ambiente, así como sistemas de protección y restauración en la materia, el cumplimiento de normas voluntarias o especificaciones técnicas en materia ambiental que sean más estrictas que las normas oficiales mexicanas.<sup>98</sup>

La auditoría ambiental es la revisión sistemática y exhaustiva de una empresa, ya sea de bienes o servicios, en sus procedimientos y prácticas con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de los aspectos tanto regulados como de los no regulados en materia de riesgo, a fin de evitar que la autoridad competente emita las recomendaciones preventivas y correctivas respectivas. Por su parte la LGEEPA señala que los responsables del funcionamiento de una empresa en forma voluntaria, a través de la auditoría ambiental, realizar el examen metodológico de sus operaciones, respecto de la contaminación y el riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental y de los

---

<sup>98</sup> Ibidem, art. 38.

parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente.<sup>99</sup>

VIII. Investigación y Educación Ecológicas: La educación e investigación ecológicas son instrumentos de la más alta importancia para aplicar la política ambiental y, en general, para el desarrollo sostenible en cualquier parte del mundo. En ese sentido la formación de una conciencia ambiental en la sociedad civil y en la sociedad política de un país es un requisito indispensable para una gestión ambiental verdaderamente exitosa.

Para tal efecto, mediante diversas acciones la Semarnat promoverá la generación de conocimientos estratégicos acerca de la naturaleza, la interacción entre los elementos del ecosistema incluido el ser humano, la evolución y la transformación de los mismos a fin de contar con información para la elaboración de programas que fomenten la prevención, restauración, conservación y protección del ambiente.

Finalmente hablare de un instrumento de política ambiental denominado Programa Universitario del Medio Ambiente (PUMA), forma parte del compromiso en materia de educación ambiental, el cual surge de la preocupación de la Universidad Nacional Autónoma de México, por lo problemas ambientales y por contribuir al gran reto para detener o revertir las alteraciones de los delicados equilibrios existentes en la naturaleza, sin limitar el desarrollo de la sociedad. El PUMA es una instancia de coordinación de la Unan, creada el 15 de noviembre de 1991 y que une los esfuerzos de varios grupos de trabajo multidisciplinarios cuyo objeto es apoyar, promover, coordinar e impulsar actividades en las dependencias de dicha institución, orientadas a investigar y difundir el desarrollo sustentable.

---

<sup>99</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *op. cit.*, art. 38 bis-38 bis 2.

### 2.4.1 Diseño Institucional

El diseño institucional de los instrumentos de política ambiental en nuestro país va encaminado hacia una gestión funcional que permita impulsar una política de protección ambiental que dé respuesta a la creciente problemática para proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación, de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad, por lo que de manera institucional vía la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se han implementado diversos instrumentos de política ambiental, mismos que se encuentran vigentes actualmente y son:

1. Investigación y capacitación ambiental: Con antecedentes en el Acuerdo de Cooperación Técnica entre los gobiernos de México y Japón (1986), el 25 de noviembre de 1997 se inauguró el Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental (Canica) con el objeto de apoyar la gestión ambiental mediante el desarrollo de investigaciones aplicadas y de capacitación técnica en las áreas de prevención y control de la contaminación atmosférica y manejo de residuos peligrosos. Se constituye en un laboratorio nacional de referencia en materia de muestreo y análisis de sustancias y residuos peligrosos, así como para el desarrollo y aplicación de tecnologías limpias y ambientalmente sustentables que contribuyan a la reducción de la generación de residuos y emisión de contaminantes.

En 2003 se crea el fondo sectorial (Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología) Conacyt-Semarnat, a través del cual se busca coordinar esfuerzos con un efecto multiplicador en la generación del conocimiento, innovación, desarrollo tecnológico y formación de recursos humanos, así como el

fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica que requiere el país. El objetivo de este fondo sectorial es integrar el sector educativo no gubernamental al área de investigación de la Semarnat. Este fondo cuenta con 200 millones de pesos, cuyo destino específico es fomentar la investigación ambiental. Este fondo ha otorgado ya recursos a diversos proyectos de investigación en materia ambiental. Ésta es la primera vez en la historia de la Semarnat que, junto con el Conacyt, se otorgan fondos para la investigación a actores fuera del ámbito gubernamental, lo cual representa un gran avance para la investigación ambiental en nuestro país.

2. Sistema Nacional de Información Ambiental: El Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, es el instrumento para registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, además de integrar la información relativa a los inventarios de recursos naturales y los resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, agua y suelo, el ordenamiento ecológico del territorio, las emisiones atmosféricas, las descargas residuales y residuos peligrosos, así como los aspectos sociales, económicos y otros que se requieran para apoyar al desarrollo sustentable del país. El problema toral del Sistema es la insuficiente comunicación entre los agentes de la generación de la información ambiental, incluso la mediación, captación, procesamiento, análisis, difusión, interface con el conocimiento y retroalimentación.

3. Programa Nacional de Reforestación (Pronare): Este programa se creó en 1992 con el objetivo de involucrar a la sociedad civil en la tarea de reforestación. En cada región se utilizan las especies y las técnicas más apropiadas. Este

programa se integra conjuntamente por Semarnat, Conafor, Sedena, Sedesol, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Sep, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios involucrados, así como organismos no gubernamentales e institutos de investigación.

4. Programa integral de agricultura sostenible y reconversión productiva en zonas de sequía recurrente: Este programa lo coordina la Sagarpa y participan en él la Semarnat y Sedesol mediante el programa de empleo temporal. El objetivo principal es fomentar el cambio de métodos de producción en zonas de sequía recurrente para incorporar prácticas sustentables que reduzcan los impactos ambientales y permitan un mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

5. Programa de energía y medio ambiente hacia el desarrollo sustentable: Este programa se consolidó entre la Sener y la Semarnat en 2002. Los objetivos principales son vincular las metas planteadas en los programas sectoriales de ambas dependencias. El proyecto refleja las bases de la política ambiental del sector energía y su impacto en el desarrollo sustentable de México.

6. Proyecto de la Selva Lacandona: Este proyecto se divide a su vez en programas temáticos para cada objetivo, como el de desarrollo sustentable, restauración ecológica y reforestación, protección al patrimonio natural, entre otros. La participación de las dependencias se concentra en la definición de los lineamientos y la asignación de recursos en un primer momento, y después, en la colaboración por medio de

programas específicos ya existentes para cada etapa de los programas temáticos.

7. Escalera náutica: El objetivo general consiste en detonar el crecimiento acelerado del turismo náutico para elevar la influencia turística, captación de divisas, generación de empleos y contribuir al desarrollo regional; mejorar la calidad de vida de las comunidades receptoras de las acciones del programa y promover el aprovechamiento racional y la conservación de los recursos en el marco del Programa para el Desarrollo Sustentable de la Región del Mar de Cortés, a cargo de la Semarnat, este programa se aplica en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.<sup>100</sup>

#### 2.4.2 Diagnóstico de las Organizaciones de la Sociedad Civil

En los últimos años, la importancia de las Organizaciones de la Sociedad Civil o también conocidas como las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) se ha incrementado notablemente. En el ámbito internacional, las primeras ONG's surgieron con el propósito de proteger los derechos humanos. Con posterioridad estas organizaciones han ido apareciendo en otros campos y, con especial énfasis, en el de la protección del ambiente, que dicho sea de paso, algunos de los casos más notables son *Greenpeace*, creada en 1972 en Canadá y que actualmente cuenta con muchísimos socios, Amigos de la Tierra, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Así, podemos apreciar que las ONG's, paulatinamente, están asumiendo un rol más determinante en los temas del nuevo mundo en formación.

---

<sup>100</sup> GIL CORRALES, Miguel Ángel. "**Crónica Ambiental**". Gestión Pública de Políticas Ambientales en México, Instituto Nacional de Ecología y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México 2007, p. 79.

Un dato significativo para la identificación del fenómeno social que constituye el movimiento ambientalista en su corta historia, se conecta con los antecedentes que representan las primeras asociaciones de defensa de la naturaleza como los *boy scouts* o los excursionistas tipo Sierra Club norteamericano, y más tarde con movimientos naturistas, pero nada guarda relación con el ambientalismo moderno que ha dado lugar a miles de organizaciones en todo el mundo.

Según el centro mundial de referencia ubicado en Nairobi (sede del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA), el *Environment Liason Centre* (ELC), 10 años después de la Conferencia de Estocolmo (1972) existían más de dos mil organizaciones ambientales no gubernamentales en países en desarrollo y 13 mil en naciones desarrolladas. Estas organizaciones, a pesar de tener como punto de coincidencia en sus fines la protección del ambiente, tienen rasgos específicos sumamente variados, sin embargo pueden dividirse en dos grandes grupos: 1. Los que ponen en tela de juicio al sistema social, salvo en lo que respecta a sus implicaciones ambientales; 2. Los que ambicionan un cambio en las estructuras sociopolíticas.

Al primero de estos grupos responden a las asociaciones naturalistas más antiguas, como la Sierra Club ya aludida, otras de escala mundial y singular eficacia que cuenta, como ya dijimos con dispositivos complejos y generosa financiación como las ONG's ya mencionadas, por su parte, el segundo grupo es muy heterogéneo y en él se encuentran todos aquellos grupos, incluso los políticos, que utilizan la defensa del ambiente como trampolín para acceder e intentar cambiar el régimen político del país.

Las ONG's no son sujetos de Derecho Internacional pese a ello es innegable su grado de influencia sobre los Estados, especialmente, en el diseño de sus políticas sobre derechos humanos y medio ambiente. Por tales razones considero que, en los próximos años, las ONG's empezarán a desarrollar un rol aún más decidido en el ámbito internacional, particularmente, en los temas referidos a la

protección del ambiente y no siempre como un grupo de apoyo, sino, en muchos casos como un grupo de presión. Una vez que se destacó la importancia que revisten las ONG's ambientales, se pueden definir como las personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro cuya finalidad principal radica en la protección del ambiente. Además su fuerza económica es menor frente al manejo de recursos internacionales muy significativos.

A pesar de la importancia que revisten para impulsar la protección eficaz del ambiente, falta ordenamiento legal que habilite a las asociaciones ambientalistas, previo el cumplimiento de determinados requisitos, para ejercer las acciones necesarias en defensa del ambiente. Aunque estas asociaciones pueden intervenir en la implantación y control de determinadas políticas de carácter ambiental, su ámbito de actuación resulta muy limitado, por ello, dada la importancia del fenómeno del "asociacionismo ambiental", que constituye como ya se ha destacado, uno de los más importantes y efectivos cauces para la colaboración ciudadana en defensa del ambiente.<sup>101</sup>

Las ONG's tienen una importante presencia en nuestro país y entre los últimos diagnósticos ambientales que han emitido, destaca el que dieran a conocer diversas ONG's, entre ellas, las que cuentan con un dispositivo complejo e importante como *Greenpeace*, Amigos de la Tierra, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, previa la celebración del "Día Mundial del Medio Ambiente" del que México fue anfitrión el pasado 5 de junio de 2009, en Cozumel y la Riviera Maya, dicho informe se hizo llegar al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en la oficina regional para América Latina y el Caribe, con sede en Panamá, de lo más destacado se desprende lo siguiente:

---

<sup>101</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca, *op. cit.*, pp. 245-251.

“...México enfrenta una crisis en materia ambiental, como la veloz deforestación, la degradación de las cuencas, la pérdida de la diversidad biológica, la escases de agua, madera, combustible, la contaminación del agua, la excesiva erosión del suelo, la degradación de la tierra, el sobrepastoreo y la pesca abusiva, la contaminación del aire y el congestionamiento urbano, son tan comunes en México y en muchos otros países de América Latina, además de la alta inflación, la deuda externa excesiva y el estancamiento de la economía, lo que se traduce en que los problemas del medio ambiente son insidiosos y tenaces, o por lo menos no han sido bien entendidos, lo cual da lugar al descuido o a un tipo de intervención que se ocupa más de los síntomas que de las causas medulares.

La degradación del ambiente se produce a un ritmo acumulativo, que si no se logra refrenar acabará por socavar el crecimiento de la economía mexicana, por esta razón, la protección al ambiente no es un lujo que sólo les competa a los países industrializados, pues también es decisiva para las naciones en desarrollo como México...”<sup>102</sup>

## **2.5 El Derecho Ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

Las bases jurídicas de la planeación nacional del desarrollo en México están en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, a su vez la de Ley de Planeación desarrolla estas bases constitucionales, a partir de la definición de la planeación nacional del desarrollo y el señalamiento de sus objetivos, y es aquí donde la protección al ambiente toma importancia al llevarse a cabo la formulación

---

<sup>102</sup> “La Realidad Ambiental en México: ONG’s.”, 1 de junio de 2009, México. Página consultada el 15 de octubre de 2009.

del Plan Nacional de Desarrollo, así los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se formulen en materia ambiental deben estar subordinados al mencionado Plan Nacional de Desarrollo, una vez aprobados son obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, así como para las entidades paraestatales.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la actual administración deberán regir la acción del gobierno, dicho plan es una recopilación (por lo menos intencionalmente) de los compromisos que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos, establece los objetivos y estrategias nacionales que sientan las bases para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales.

La estructura del Plan se compone de dos capítulos, en el primer capítulo se define al Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales; el segundo capítulo, consta de cinco apartados que corresponden a los cinco ejes de política pública de dicho plan y son: 1. Estado de Derecho y Seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental; y 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Así el Derecho Ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se aborda en uno de los ejes de la política pública del gobierno actual, que denomina como: Sustentabilidad Ambiental, la que define de la siguiente manera: La sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.

Los temas fundamentales que contempla el actual Plan son: La conciliación de la protección del ambiente (la mitigación del cambio climático, la reforestación de bosques y selvas, la conservación y uso del agua y del suelo, la preservación de la

biodiversidad, el ordenamiento ecológico y la gestión ambiental), con la competitividad de los sectores productivos y con el desarrollo social. Estos temas se abordan desde tres grandes líneas de acción: aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, protección del ambiente, educación y conocimiento para la sustentabilidad ambiental; además de frenar el creciente deterioro de los ecosistemas lo que no significa dejar de utilizar los recursos naturales, sino encontrar una mejor manera de aprovecharlos.<sup>103</sup>

### 2.5.1 Planes.

El actual Plan Nacional de Desarrollo señala que el estado que guardan los elementos constitutivos del ambiente debe entenderse desde una perspectiva integral. La generación de objetivos y estrategias en este documento se estructura en seis planes: agua, bosques y selvas, cambio climático, biodiversidad, residuos sólidos y peligrosos, y protección al ambiente.

Con lo anterior el Plan contempla que en el caso del agua, es importante atender aspectos de protección de las aguas superficiales y de los mantos acuíferos, ya que su disponibilidad por habitante se está reduciendo debido a factores demográficos y climáticos. Asimismo, muchos de los cuerpos de agua presentan niveles de contaminación importantes, haciéndolos inadecuados para el consumo humano; es de gran importancia atender la calidad de los cuerpos de agua, ya que su contaminación contribuye al deterioro ambiental.

También incluye a los municipios para que se sumen a esta tarea, desarrollando políticas que fomenten el uso racional y la reutilización del agua para lograr un equilibrio entre la disponibilidad y la demanda, además de reducir el deterioro de los cuerpos receptores.

---

<sup>103</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Página consultada 29 octubre de 2009, [www.preseidencia.gob.mx/](http://www.preseidencia.gob.mx/) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En relación con los bosques y selvas, el avance de las fronteras agropecuaria y urbana, así como la deforestación, la tala clandestina, los incendios, la introducción de especies no nativas, entre otros factores, ha tenido un efecto negativo en el territorio nacional. El bosque se ha visto como una fuente inagotable de madera, sin considerar que su recuperación toma tiempo. Paradójicamente, los beneficios económicos y ambientales para las comunidades aún no son aprovechados del todo. Frenar la deforestación, que ha llegado a ser una de las más altas del mundo, es una tarea ineludible para el país.

En el caso del cambio climático, el impacto de los gases de efecto invernadero es cada vez más evidente. En México, el consumo de combustibles fósiles es el factor que genera en mayor medida dichos gases, lo que se ve agravado por la falta de un sistema de transporte eficiente que reduzca su generación. Las prácticas agrícolas y pecuarias dañinas, así como el atraso tecnológico en gran parte de la industria, contribuyen también a la emisión de gases de efecto invernadero.<sup>104</sup>

En el caso de la protección de los ecosistemas y su biodiversidad el Plan Nacional de Desarrollo señala que dichos temas se han convertido en un asunto de Estado. México es el cuarto país del mundo con mayor riqueza biológica. Sin embargo, es también uno de los países donde la biodiversidad se ve más amenazada por la destrucción de ecosistemas, lo que implica una responsabilidad a nivel internacional. Este proceso destructivo es, en buena medida resultado de la falta de recursos y actividades económicas alternativas de las comunidades que los explotan. En este sentido, la falta de oportunidades para el uso sustentable de la vida silvestre ha sido un factor muy importante.

---

<sup>104</sup> Se llama cambio climático a la modificación del clima con respecto al historial climático a una escala global o regional. Tales cambios se producen a muy diversas escalas de tiempo y sobre todos los parámetros climáticos: temperatura precipitaciones, nubosidad. Como se produce constantemente por causas naturales se lo denomina también variabilidad natural del clima. En algunos casos, para referirse al cambio de origen humano se usa también la expresión cambio climático antropogénico, entendido este último como un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables.

Los ambientes costeros y oceánicos poseen una elevada riqueza biológica que contribuye a la megadiversidad y a la actividad económica de las zonas costeras y marinas del país. La riqueza natural de estas regiones atrae diversas actividades económicas como la agropecuaria, la extracción de hidrocarburos, el turismo, la industria, la acuicultura y la pesca; desafortunadamente, el desarrollo desordenado de éstas y otras actividades, así como el crecimiento poblacional han provocado graves problemas en ecosistemas altamente vulnerables. En México, 14.9% de la población se asienta en áreas costeras y las políticas públicas en torno a estas zonas han sido mayoritariamente sectorizadas y han carecido además de una visión sustentable e integral de desarrollo económico y social.

En el caso del manejo de residuos sólidos se ha caracterizado por la falta de planeación e infraestructura, aunado a ello, la ausencia de espacios para su disposición ha generado conflictos entre municipios y entidades federativas. Los residuos peligrosos agregan un nivel de complejidad al problema, pues no se han desarrollado suficientes espacios para su confinamiento. Los residuos depositados inadecuadamente tienden a contaminar los mantos freáticos y a degradar los suelos, haciéndolos inadecuados para cualquier uso.

Los efectos globales del deterioro ambiental traen consigo impactos adversos, entre los cuales destacan: i) modificación espacial, temporal y cuantitativa de lluvias y sequías, así como de la distribución de escurrimientos superficiales e inundaciones; ii) incremento en la frecuencia de incendios forestales e intensificación de los procesos de deforestación, mayor erosión, liberación de carbono y pérdida de biodiversidad; iii) reducción o desaparición de ecosistemas forestales del territorio nacional; iv) reducción o extinción de poblaciones de especies silvestres; v) disminución de zonas aptas para la producción primaria de alimentos y modificación de la productividad agrícola, pecuaria, forestal y pesquera; y vi) elevación del nivel del mar y la consecuente modificación de ecosistemas costeros y marinos, con cambios en la distribución y disponibilidad de

los recursos pesqueros más sensibles a los cambios de temperatura, y en las corrientes que atraviesan los mares mexicanos.

Finalmente el Plan señala que la solución a esta problemática requiere atender temas de la agenda ambiental, así como realizar acciones a escala nacional, que trasciendan las esferas de actuación de una sola dependencia o institución gubernamental, y que involucren la participación activa de la sociedad en su conjunto.<sup>105</sup>

### 2.5.2 Programas

Ahora bien, para ejecutar los planes que se contemplan en la presente administración, se estructuran diversos programas que van encaminados a los seis temas del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que integra el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y que son como ya lo mencionamos: agua, bosques y selvas, cambio climático, biodiversidad, y residuos sólidos y peligrosos, la actual administración propone los objetivos que se deben alcanzar en dichos rubros y que se exponen a continuación:

1. Agua: Se propone incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país, asegurar el abasto de agua potable a las comunidades que aún no reciben el servicio es un objetivo prioritario; asimismo, se tomarán medidas de prevención para mantener el abasto regular en las regiones que actualmente ya lo reciben. Para la consecución de este objetivo se requiere no sólo incrementar la capacidad de distribución de agua, sino también tomar medidas orientadas a lograr el uso eficiente, el aprovechamiento sustentable y la reutilización.

---

<sup>105</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *op. cit.* Página consultada el 29 de octubre de 2009, [www.preseidencia.gob.mx/](http://www.preseidencia.gob.mx/) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

2. Bosques y selvas: El desarrollo de las actividades de los distintos sectores productivos no toma en cuenta el valor de los ecosistemas como los espacios donde se dan los procesos naturales que sostienen la vida y proveen los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de la sociedad. La pérdida de selvas y bosques se debe principalmente a factores humanos. Uno de los principales efectos de la deforestación que padece el país es la degradación del suelo. La deforestación magnifica los efectos de sequías y huracanes, propicia erosión, azolvamiento en cuerpos de agua, aumento de escorrentía y reducción en la recarga de los acuíferos. Esto conlleva una reducción del valor ecológico, social y económico de los bienes y servicios que los bosques y selvas proveen.

Las áreas forestales de México están habitadas por 13.5 millones de personas. Incluyen 23,111 ejidos y comunidades, con presencia de 43 etnias que se caracterizan por sus altos índices de marginación y pobreza. Para esta población, el desarrollo de las ocupaciones rurales no agrícolas puede ser un factor importante para incrementar sus ingresos.

3. Cambio climático: El Plan Nacional de Desarrollo hace mención que el uso de combustibles fósiles y tecnologías industriales atrasadas, el cambio de uso del suelo y la destrucción de millones de hectáreas forestales están provocando un aumento en la concentración de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera.

De igual forma señala que de acuerdo con estimaciones de la comunidad científica, se requiere un esfuerzo global para reducir las emisiones, ya que de lo contrario, en el año 2100 las concentraciones de CO<sub>2</sub> en la atmósfera podrían generar una variación de la temperatura de entre 1.1 y 6.4° C. Entre las posibles consecuencias de este calentamiento global están: la elevación de la temperatura de los océanos, la desaparición de glaciares, la elevación del nivel del mar, el aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos climatológicos extremos, como sequías e inundaciones debido a una mayor evaporación de agua y

superficies oceánicas más calientes, entre otros. Este cambio afectaría severamente la disponibilidad de agua, la continuidad de los servicios ambientales que producen los ecosistemas, y tendría importantes efectos en la salud humana, en este sentido, los programas van encaminados a: Reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), impulsar la eficiencia y tecnologías limpias (incluyendo la energía renovable) para la generación de energía, promover el uso eficiente de energía en el ámbito doméstico, industrial, agrícola y de transporte.<sup>106</sup>

4. Biodiversidad: Por lo que respecta a este rubro, se dice que el territorio nacional alberga casi todos los paisajes naturales del planeta, desde zonas desérticas hasta selvas exuberantes, pasando por matorrales tropicales y páramos de altura casi en contacto con nieves perpetuas. Aunque sólo ocupa el 1.4% de la superficie terrestre, en el territorio nacional se encuentra 10% del total mundial de especies conocidas, muchas de las cuales son endémicas, lo que convierte a México en uno de los llamados países con una vasta diversidad. La transformación, sobreexplotación y contaminación de los ecosistemas, así como la introducción de especies invasoras y el cambio climático, son causas directas de la pérdida de la biodiversidad. Una de las causas principales de sobreexplotación de los ecosistemas es el tráfico ilegal de plantas y animales. Muchas y muy distintas especies mexicanas se exportan ilegalmente a diversos países, sobretudo plantas que llegan a representar entre 60 y 70% del comercio ilegal, por ello se impulsarán programas que tengan como objetivo: Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país, impulsar la generación de conocimiento sobre la biodiversidad del país y fomentar su difusión.

---

<sup>106</sup> Se entiende por efecto invernadero al fenómeno por el cual determinados gases, que son componentes de una atmósfera planetaria, retienen parte de la energía que el suelo emite por haber sido calentado por la radiación solar. Afecta a todos los cuerpos planetarios dotados de atmósfera. De acuerdo con el actual consenso científico, el efecto invernadero se está viendo acentuado en la Tierra por la emisión de ciertos gases, como el dióxido de carbono y el metano, debida a la actividad económica humana. Este fenómeno evita que la energía solar recibida constantemente por la Tierra vuelva inmediatamente al espacio, produciendo a escala planetaria un efecto similar al observado en un invernadero.

5. Residuos sólidos y peligrosos: Cada año se generan en México alrededor de 40 millones de toneladas de residuos, de las cuales, 35.3 millones corresponden a residuos sólidos urbanos (RSU) y se estima que entre 5 y 6 millones de toneladas a residuos peligrosos (RP). La problemática asociada con los RP presenta dos grandes líneas: por un lado, la que se refiere a la presencia de sitios ya contaminados que requieren una solución; y por otro, la que se orienta a prevenir la contaminación proveniente de las fuentes en operación que los generan. La disposición inadecuada de los residuos peligrosos provoca diferentes afectaciones a los ecosistemas.

Es prioritario desarrollar el inventario nacional de residuos peligrosos; y biológico infecciosos, y promover su manejo integral prestando una mayor atención a este rubro desde la perspectiva social, económico-financiera y cultural e institucional, a través de acciones e instrumentos de política regulatoria que promuevan la búsqueda de soluciones integrales, en coordinación con municipios y estados. Con ello se podrían desincentivar los usos informales e ilegales que se dan a ciertas corrientes de residuos y que, al no contar con el equipo de control adecuado, generan otros impactos ambientales, como es el caso del uso de aceites gastados en los hornos de las ladrilleras.

6. Protección al ambiente: Al producir y consumir bienes y servicios se utilizan recursos y se generan residuos, afectando el entorno y la calidad de vida de la población. Por ello, los programas a ejecutarse deberán cumplir con lo siguiente: La gestión ambiental estará orientada fundamentalmente a propiciar la prevención, control y reversión de los procesos que generan la contaminación, el agotamiento y degradación de los recursos naturales y promover su aprovechamiento sustentable, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, se orientará a acercar la función pública al ciudadano, otorgar certeza jurídica a los agentes sociales y a lograr la integralidad y transversalidad de la acción pública, garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas, transparentes y que incentive inversiones sustentables.

Los programas sectoriales que se elaborarán corresponderán a los sectores administrativos con base en lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades ambientales nacionales, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales a elaborarse atenderán a los objetivos señalados, en los rubros que correspondan.<sup>107</sup>

Como podemos observar el Plan Nacional de Desarrollo que nos rige tiene como principio rector el desarrollo humano sustentable, y se asume como la posibilidad de crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras, sin embargo como se ha mencionado, es por lo menos de manera intencional un compendio de buenas directrices, no obstante en la realidad, los objetivos no se han cumplido y mucho menos se han tomado en cuenta, porque de acuerdo al diagnóstico de las ONG's, las estadísticas de diversos organismos y la pérdida del equilibrio ecológico en nuestro país es evidente.

---

<sup>107</sup> Idem.

### **CAPÍTULO 3. DERECHO PENAL Y DERECHO AMBIENTAL**

En materia ambiental resulta relevante para el cuidado de nuestro hábitat, el control social y orden. Nuestro sistema de justicia ambiental se caracteriza por su naturaleza eminentemente administrativa, y la accesoriedad del Derecho Penal a la materia administrativa. Sin embargo, los controles ejercidos que en su gran mayoría van de la multa a la clausura total o parcial de la actividad infractora de la ley, no han sido suficientemente fuertes para inhibir conductas contra el ambiente. De la misma manera, el Derecho Penal no es la solución y al igual que el Derecho Administrativo no han sido suficientes, porque la materia ambiental va más allá porque tiene que ver con la preservación, conservación, protección y restauración de los recursos naturales.

Luego entonces, la necesidad de ejercer medidas uniformes en la conservación del ambiente, constituye sin duda alguna, uno de los temas esenciales de mi investigación, más aun cuando las tendencias actuales del Derecho Penal van en el sentido de la descriminalización y la adopción de penas alternativas a la prisión, dado el fracaso de ésta como instrumento rehabilitador.

#### **3.1 El Ambiente y la Importancia de su Regulación Penal.**

La protección jurídica penal del ambiente plantea una interesante y variada problemática que va desde la propia determinación de la naturaleza del Derecho Penal Ambiental, pasando por cuestiones de técnica, metodología y estructuras normativas, hasta el hecho de plasmar lo anterior y ubicarlo de manera formal en los textos legales. Los delitos contra el ambiente y sus elementos, forman parte de aquellos delitos que se tipifican como delitos comunes contra los intereses internacionales y se conocen como delitos contra natura.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> D. ACEVES ÁVILA, Carla, *op. cit.*, pp. 130-132.

La penalización de ciertas conductas que repercuten sobre el ambiente humano, y muy especialmente sobre aquellas “*res comunes*” que cercen de vigilancia privada, obedece a un esfuerzo por reprimir ciertas conductas que ofenden al interés público. Existen varias razones por las cuales penalizar ciertos tipos de conductas que causen daños al ambiente. La razón principal, es sin duda, inhibir una conducta que es particularmente dañina a la sociedad. La penalización de conductas, más allá de su valor monetario, tiene un valor extra monetario consistente en la reprobación o condena social de los actos delictivos.

La dificultad de penalizar conductas que incidan sobre los elementos del ambiente radica, entre otros factores, en el hecho de que la mayoría no son bienes susceptibles de apropiación individual por su propia naturaleza, y sin embargo, sí son susceptibles de utilizarse por la colectividad siendo incluso vitales para la existencia, y sin poder controlar su total destrucción.

Ante la preocupación de preservar el medio que le rodea y todo lo que ello implica, el Estado ha decidido tutelar, con del Derecho Penal, el ambiente, los ecosistemas con las formas de vida y los recursos que lo conforman, así como su equilibrio, creando así los delitos ambientales, como aquellas conductas que ponen en peligro la integridad del medio natural.

Aún cuando inicialmente (desde el punto de vista sancionador) la materia ambiental se atendía exclusivamente desde la perspectiva del Derecho Administrativo; la preocupación social por la protección al ambiente ha ido incrementando en nuestro país en los últimos años, lo que dio lugar a una revisión del régimen jurídico de protección al ambiente y con ello, a replantear la regulación jurídico-penal. En virtud de lo anterior incumplir las normas que dicta el Estado para conservar el equilibrio ambiental deja de ser considerado sólo como una falta administrativa, así los requerimientos de protección al ambiente exigen la intervención del Derecho Penal.

Por lo que el derecho mexicano evoluciona en su trato a la protección del ambiente, y al encontrar que las estrategias jurídicas instrumentadas hasta entonces para solucionar el problema de deterioro ambiental no proporcionaban los resultados esperados, se optó por buscar la solución a través del recurso penal. Esto en concordancia con el criterio de que el Derecho Penal es un instrumento de Política Criminal de “última instancia” (*última ratio*), al que sólo se recurre cuando los demás medios de controlan sido ineficaces.

En este mismo sentido, el recurso a la sanción penal como sistema de protección del ambiente ha de ser una última opción. El principio de intervención mínima del Derecho Penal así lo exige. Sin embargo considero que el empleo de sanciones penales en la protección del ambiente es necesario, ya que responde no sólo a un mandato constitucional, sino a una constante demanda social, justificada por la relevancia del bien jurídico y la importancia de los ataques contra el mismo. El papel del Derecho Penal no es secundario respecto del Derecho Administrativo, sin embargo, insisto en que es necesario implementar una jurisdicción ambiental, pues el sistema jurisdiccional actual es insuficiente para proteger al ambiente.

### 3.1.1 Delitos Especiales.

La palabra delito deriva del verbo latino *delinquere*, que significa abandonar, apartarse del buen camino. Según el artículo 7º del Código Penal Federal delito es: “...El acto u omisión que sancionan las leyes penales...”<sup>109</sup>

Ahora bien, entendemos por delitos especiales todas aquellas conductas típicas antijurídicas y culpables existentes en leyes de naturaleza distinta a la penal, que contemplan un capítulo de delitos, es decir, podemos conceptuar al

---

<sup>109</sup> Código Penal Federal 2010, Editorial Isef, México 2010, art. 7.

delito especial como el acto u omisión que sancionan las leyes no penales y los tratados internacionales.<sup>110</sup>

En ese sentido, es importante hacer referencia a la definición del Código, así codificar es la actividad encaminada a la formación de un cuerpo legal destinado a contener, en forma sistemática, el conjunto de normas jurídicas positivas relativas a una rama del Derecho. De lo anterior, se entiende por Código Penal a la ordenación sistemática de preceptos relativos al Derecho Penal.

No obstante existen dos posturas en la doctrina sobre los delitos especiales, la primera, parte de la propia definición del código ya señalada; así esta postura manifiesta que se deben agrupar los delitos dispersos en otras leyes en un Código Penal; pues las leyes administrativas no son penales por prever un capítulo de delitos, por considerar que lo delitos previstos en leyes distintas de la penal rompen con la unidad fundamental de Código Penal; crean dispersión de delitos, que traen como consecuencia desconocimiento tanto en los juristas como en la sociedad en general; estos delitos especiales son elaborados por los mismos legisladores que realizaron la ley no penal y no por los verdaderos especialistas: Los doctos en Derecho Penal; se da una duplicidad o repetición de tipos y remisiones al Código penal que se pueden evitar con la reunión de delitos en el Código de la materia; y como consecuencia de la definición de Código, deben estar incorporados en el Código Penal todos aquellos delitos que existen.<sup>111</sup>

Sin embargo la segunda postura, que encuentra su fundamento en el fenómeno de la descodificación que consideran algunos doctrinarios, parte de la idea de que los códigos están en un proceso de decadencia, y esto se debe a que las leyes especiales han adquirido un lugar preponderante en el ámbito del derecho, existe una tendencia hacia la especialización de las leyes, cuestión que según esta postura, se manifiesta en casi todas las ramas del Derecho, tanto a

---

<sup>110</sup> MARTÍNEZ BASTIDA, Eduardo. **Delitos Especiales**. 2ª Edición, Celasco Editores, México 2004, p. 50.

<sup>111</sup> MARTÍNEZ BASTIDA, Eduardo, *op. cit.*, p. 57.

nivel nacional como a nivel internacional. Así los delitos especiales son aceptados por el artículo 6° del Código Penal Federal al establecer que cuando se cometa un delito no previsto en el propio Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del Código y, en su caso, del libro segundo, con ello se refiere dicho Código a situaciones jurídicas, abstractas, impersonales y que podrían llegar a constituir un Derecho Penal especializado con ciertos atributos derivados de la naturaleza de las leyes administrativas.<sup>112</sup>

### 3.1.1.1 Ámbito Federal.

Una vez hecho el análisis anterior, los delitos especiales en materia ambiental a nivel Federal, Local y los Estados de México, Nayarit y Quintana Roo, se han contemplado en diversos ordenamientos ambientales, sin embargo dichos ordenamientos han sido objeto de reformas, por lo que los delitos especiales que se contemplaban en los mismos se han trasladado a los Códigos Penales.

En ese sentido, se analiza el ámbito Federal, con las reformas que ya han citado en anteriores capítulos a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del año de 1996, también se adicionó al Código Penal Federal el Título Vigésimo Quinto denominado “Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental”, en dicho título se contienen, las figuras ilícitas que contemplaba la LGEEPA y otras leyes como delitos especiales. La reforma tuvo como propósito además de unificar en un solo cuerpo normativo los delitos ambientales, prevenir e inhibir conductas que atentan contra el ambiente y los recursos naturales, se establecen penas acordes a la naturaleza de los delitos ambientales.

---

<sup>112</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.*, pp. 10-24.

La actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cuenta con un capítulo denominado “De los Delitos del Orden Federal”, en donde en el artículo 182 dispone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el ejercicio de sus atribuciones y que tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos debe formular ante el Ministerio Público la denuncia correspondiente, y también se establece que debe coadyuvar en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales con el Ministerio Público en las denuncias presentadas por delitos contra el ambiente, además establece que toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales.

A nivel federal existe otra ley ambiental que contempla delitos especiales; tal es el caso de la Ley General de Salud vigente, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1991, contempla delitos especiales en materia ambiental en los artículos del 455 al 472, y se refieren básicamente a realizar actos, transportar, elaborar, distribuir, comerciar, introducir al territorio nacional, poseer y almacenar sustancias tóxicas.<sup>113</sup>

### 3.1.1.2 Ámbito Local

La reforma aludida de 1996 también adicionó el Código Penal para el Distrito Federal, y actualmente se encuentran los tipos penales ambientales en el Título Vigésimo Quinto “Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental”, en los artículos 343 al 350, sin embargo, la actual Ley Ambiental del Distrito Federal en el capítulo VII, aun cuenta con un capítulo denominado “De los Delitos Ambientales”, en los artículos 225 y 226 en los citados artículos se establece que la Autoridad ambiental en el ejercicio de sus atribuciones y que tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos debe formular ante el Ministerio Público la denuncia correspondiente, y también se establece la participación de acuerdo a

---

<sup>113</sup> Quintana Val tierra Jesús, *op. cit.*, pp. 270-272.

sus competencias con el Ministerio Público en las denuncias presentadas por delitos contra el ambiente.<sup>114</sup>

### 3.1.1.3 Estado de México

Los delitos ambientales especiales en el Estado de México no son materia de ser regulados en la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México o en algún otro ordenamiento diverso al Código Penal local, por lo que los tipos penales ambientales se encuentran contemplados en dicho instrumento punitivo serán materia de un análisis referencial en el Capítulo número IV de esta investigación.<sup>115</sup>

### 3.1.1.4 Nayarit

El Estado de Nayarit, en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente publicada en el Periódico Oficial del Estado en 1992, únicamente hacía referencia en el artículo 104 a los actos y omisiones que se tipificarán como delitos contra el ambiente, se castigarían conforme a las penas establecidas en el Código Penal estatal vigente, sin embargo con la reforma a la Ley Ambiental del año 2007, mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial estatal el 4 de julio del mismo año y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, se derogó dicho artículo.<sup>116</sup>

En Nayarit no existe otro ordenamiento en materia ambiental que contemple delitos especiales. Los tipos penales ambientales se encuentran en el Código Penal estatal.

---

<sup>114</sup> Ley Ambiental del Distrito Federal, Editorial Sista, México 2010, arts. 225 y 226.

<sup>115</sup> Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, *op. cit.*

<sup>116</sup> Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de Nayarit, *op. cit.*

### 3.1.1.5 Quintana Roo

La Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo, aprobada mediante decreto número 57, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el día 14 de abril de 1989, fue abrogada por la actual Ley ambiental del estado del 21 de junio de 2001. Con ello la ley ambiental de Quintana Roo dejó de contemplar los delitos especiales y los traslado al actual Código Penal estatal, los delitos previstos consistían en: Desarrollar actividades riesgosas sin contar con autorización y que causaran graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas, imponiéndosele pena de 3 a 6 años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario vigente en el Estado; también se imponía pena de un mes a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en la entidad, al que descargara, despidiera gases en la atmósfera, así como gases, humos, polvos y vapores que pudieran ocasionar daño al entorno ambiental; pena de tres meses a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Estado a quien sin autorización descargara, depositara, infiltrara, aguas residuales, desechos en mares, lagos, ríos, cuencas, cenotes que ocasionaran daños a los ecosistemas o a la Salud Pública.<sup>117</sup>

No obstante lo anterior, la vigente Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo contempla un capítulo único denominado “Delitos contra el Ambiente”, en los artículos 263 y 264, en dichos artículos se establece que las Secretaría del Medio Ambiente Estatal o Municipios en el ejercicio de sus atribuciones y que tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos debe formular ante el Ministerio Público la denuncia correspondiente, y también se establece la participación de la Secretaria o los

---

<sup>117</sup> BESARES ESCOBAR, Marco Antonio *op. cit.*, pp. 548-549.

Municipios de acuerdo a sus competencias con el Ministerio Público en las denuncias presentadas por delitos contra el ambiente.<sup>118</sup>

En Quintana Roo no existe otra legislación vigente que contemple delitos especiales en materia ambiental. Cabe mencionar que todas las leyes ambientales de los Estados, incluidos los que se tomaron para la presente investigación, son una réplica de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo tanto se copia una política declarada que no se permea con la realidad.

### **3.2.1 Delitos Ambientales**

Como ya se había mencionado, para el Derecho Penal, el delito es la acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita en la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal. Para que haya delito es necesario, que en primer término la voluntad humana se manifieste externamente en una acción que sea contraria a la ley; que esa conducta sea típica, esto es, conforme a la descripción delictuosa enmarcada en la norma jurídica; que sea antijurídica, lo cual significa que esté contrario a la ley; para que pueda estimarse como delito, que la misma conducta sea culpable, es decir que sea reprochable a quien la ha cometido y que sea punible, es decir que se establezca una pena por esa conducta.

El delito ambiental, es aquella conducta ilícita, culpable, dolosa prevista en la ley, que atenta contra el equilibrio ecológico, protección, preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales.<sup>119</sup>

El delito contra el ambiente puede definirse también como: "...Toda acción u omisión que dañe o ponga en peligro el conjunto de elementos naturales que

---

<sup>118</sup> Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, *op. cit.*, arts. 263 y 264.

<sup>119</sup> Sánchez Gómez, *op. cit.*, p. 311.

interactúan en espacio y tiempo determinado, con grave peligro para la salud humana, la flora, la fauna y los ecosistemas y que se sancionan penalmente...”<sup>120</sup>

Los delitos ambientales como tales son de reciente creación en la legislación penal, con la multicitada reforma del 13 de diciembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, decreto mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del Código Penal Federal, dentro de la reforma se adicionó al mencionado Código el Título Vigésimo Quinto, con un solo capítulo denominado “Delitos Ambientales”, en el cual se contienen los delitos contra el ambiente que antes se encontraban previstos en los artículos 183 a 187 de la Ley General del Equilibrio Ecológico; en materia de caza en el artículo 30 y 31 de la entonces Ley Federal de Caza; y los delitos forestales en el artículo 58 de la entonces Ley Forestal.

El 24 de diciembre del mismo año fue reformado el artículo 419 del Código Penal, para quedar integrado al Capítulo Vigésimo Quinto del Código Penal Federal. En fecha 6 de febrero de 2002 se reformó el Título Vigésimo Quinto correspondiente a los delitos ambientales, ahora denominado en dicho título “Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental”, además se reformaron los artículos 414 al 423, se adicionó un último párrafo al artículo 421, los capítulos primero al quinto y los artículos 420 bis, 420 ter y 420 quarter. La reforma tuvo como propósito además de unificar en un solo cuerpo normativo los delitos ambientales, se pretendió dejar precisado el bien jurídico penal tutelado, prevenir e inhibir conductas que atentan contra el ambiente y los recursos naturales, también se establecen penas acordes a la naturaleza de los delitos ambientales.

---

<sup>120</sup> OSORIO Y NIETO, César Augusto. **Delitos Ambientales**, 8ª Edición, Editorial Porrúa, México 2008, p. 419.

### 3.2.2 Clasificación

Considero que la manera más adecuada de clasificar los eventos antisociales, seguiré el esquema que plantea el jurista Castellanos Tena para clasificar al delito.

A) En función de su gravedad. Tomando en consideración la gravedad de los injustos penales existen dos tipos de clasificaciones:

1.- Clasificación bipartita: En ella se contempla la existencia de delitos y faltas. Los primeros son aquellas conductas contrarias al Derecho Natural; y las segundas son contravenciones a reglamentos administrativos.

2.- Clasificación tripartita: Los seguidores de ésta consideran la existencia de tres clases: crímenes, constituidos por todos aquellos atentados contra la vida y los derechos naturales del hombre; delitos, todas aquellas conductas que contravengan a los derechos emanados del pacto social; por último las faltas o contravenciones que son las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno.

B) En orden a la conducta del agente. Con base en la manifestación de la voluntad del agente, los delitos pueden ser:

1.- De acción: consisten en un comportamiento positivo, mismo que origina la violación de una norma de carácter prohibitivo.

2.- De omisión: éstos se presentan cuando existe la obligación de actuar en virtud de un precepto y no se efectúa la actividad a observar; por lo tanto, se viola en este caso una ley dispositiva.

Este tipo de delitos se subdividen a su vez en:

i) De simple omisión: consiste en la inactividad del sujeto teniendo la obligación jurídica de obrar; éstos son castigados por

la omisión misma, sin que trascienda la existencia o no de un resultado material.

ii) De comisión por omisión: también conocidos como impropios delitos de omisión, se presenta cuando en virtud de la decisión del agente de no actuar estando obligado a ello, por esa inacción se produce el resultado material. En este tipo de delitos, además de infringirse la norma preceptiva, se transgrede, al producir el resultado material, una norma prohibitiva.

C) Por el resultado. Según el resultado producido por la comisión de un ilícito, los delitos pueden ser:

1.- Formales o de simple actividad: son aquellos delitos en los que se agota el tipo penal con la sola realización de la conducta del agente, sin que se requiera de resultado externo alguno.

2.- Materiales o de resultado: en este caso, sí se requiere para el perfeccionamiento del delito un resultado material u objetivo.

D) Por el daño que causan. Con base a la afectación de que es objeto un bien jurídico, los delitos pueden ser de lesión y de peligro.

1.- De lesión: son aquellos ilícitos que una vez consumados provocan un daño tangible, directo y efectivo sobre los bienes protegidos por la norma jurídica transgredida. La violación del precepto tutelados de un interés determinado supone, en su caso, el menoscabo del bien jurídico.

2.- De peligro: estos delitos no causan un daño directo a los intereses que la norma pretende salvaguardar, pero sí los coloca en una situación de amenaza, los ubica en una posibilidad de daño, de peligro.

E) Por su duración.

1.- Instantáneos: son aquellos delitos que se perfeccionan en un solo momento; coetáneamente a la acción, se agota el ilícito. La fracción I del artículo 7º del Código Penal Federal vigente, lo define de la siguiente forma: Instantáneo: cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos.

2.- Continuados: en este tipo de ilícitos se da una pluralidad de acciones y una sola lesión jurídica a partir de una unidad de propósito.

3.- Permanentes: en esta clase de delitos se concibe a la acción prolongada en el tiempo; existe una consecución entre la conciencia y la ejecución; persiste el propósito sin que ello quiera decir que igual sucede con el efecto del delito, sino que dicha prolongación se refiere al estado mismo de la ejecución.

F) Por el elemento interno o culpabilidad. En este sentido, los delitos pueden ser culposos, dolosos preterintencionales (éstos últimos han sido excluidos de la legislación penal vigente en el Distrito Federal).

1.- Culposos: cuando debido a la imprudencia, negligencia o descuido, un sujeto transgrede la norma penal sin desear hacerlo. La falta de cautela y precaución por parte del individuo al actuar, produce un resultado plenamente tipificado aún sin quererlo el sujeto activo.

2.- Dolosos: cuando se dirige la voluntad consciente la realización de un hecho delictivo; la actualización de un evento típico y antijurídico.

3.- Preterintencionales: cuando el resultado del evento delictivo excede a la intención del agente.

G) Por su estructura. En función de la composición del ilícito, se les clasifica de la siguiente forma:

1.- Delitos simples. Son aquellos en los cuales la decisión jurídica es única, inescindible.

2.- Delitos complejos. Este tipo de ilícitos se conforman de dos o más figuras delictivas, cuya fusión de pauta al nacimiento de una figura delictiva nueva de mayor gravedad que los ya fusionados de manera independiente.

H) Por el número de actos integrantes de la acción típica. A la luz del esquema trazado por el ilustre maestro Castellanos Tena, los delitos se clasifican, bajo este criterio, de la siguiente manera:

1.- Unisubsistentes: cuando el delito se forma de un solo acto; la acción se agota en un solo evento.

2.- Plurisubsistentes: son los delitos que para su perfeccionamiento se requiere de la ejecución de varios actos.

I) Por el número de sujetos que intervienen para la ejecución del hecho delictivo. Pueden ser:

1.- Unisubjetivos. Aquellos en los que es suficiente para la ejecución del hecho descrito por el tipo la actuación de un solo sujeto.

2.- Plurisubjetivos. Son los delitos, que en virtud de la descripción típica, requieren forzosamente de la participación de dos o más sujetos para ser colmado el tipo penal.

J) Por la forma de su persecución

1.- Delitos perseguibles de oficio. Aquellos en que la autoridad está obligada a actuar por mandato legal previa denuncia hecha, en ellos la autoridad persigue y castiga a los responsables, independientemente de la voluntad de los sujetos pasivos.

2.- Delitos privados o de querrela necesaria. Son los ilícitos que sólo pueden perseguirse si así lo manifiestan los ofendidos; la querrela supone la disposición por parte del sujeto pasivo de que sea castigado el transgresor de la norma penal. También se hallan facultados para querrellarse a nombre del ofendido sus legítimos representantes.

K) En función de su materia. Bajo este criterio, tenemos que los delitos se clasifican de cinco formas diferentes:

1.- Comunes: son los contenidos en las leyes locales, como es el caso de cada Código punitivo de las entidades federativas.

2.- Federales: aquellos que son determinados por las leyes cuya aplicación es a nivel nacional, son normas dictadas por el Congreso de la Unión.

3.- Oficiales: cuando el ilícito es figura típica creada *ad hoc* para quienes desempeñan un cargo o servicio público, y en el ejercicio del mismo.

4.- Militares: aquellos que se encuentran contenidos en los ordenamientos castrenses.

5.- Políticos: serán de este carácter todos aquellos delitos que de alguna forma atenten contra la seguridad nacional, los órganos estatales o sus representantes.<sup>121</sup>

Ahora bien, la clasificación legal se da tomando en consideración el bien jurídicamente tutelado, de acuerdo con la legislación penal vigente, el delito se encuentra en el Título Vigésimo Quinto “Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental”. Capítulo I. De las actividades tecnológicas y peligrosas; Capítulo II. De la biodiversidad; Capítulo III. De la bioseguridad; Capítulo IV. Delitos contra la gestión ambiental.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Cfr. CRUZ CRUZ, Elba. Teoría de la Ley Penal y el Delito. IURE Editores, México 2006, pp. 114-117.

<sup>122</sup> Cfr. OSORIO Y NIETO, *op cit.*, pp. 430-475.

### 3.2.3 Elementos del Delito

#### I. Conducta y Ausencia de Conducta

##### Teorías que explican la conducta

Es difícil precisar a este elemento positivo del delito, en virtud de que existen en la doctrina iuspenalista diversas denominaciones para la conducta. El maestro Porte Petit se adhiere a considerar a este elemento objetivo como conducta o hecho, dándole al mismo tiempo un primer lugar dentro del delito; los delitos se constituyen, según este autor, por una conducta o un hecho humano.

Por otra parte Jiménez de Asúa se inclina por la expresión acto, arguyendo que dicho vocablo designa todo acontecimiento ya sea que provenga del hombre o se presente por caso fortuito.

A su vez, el jurista español Cuello Calón prefiere la expresión acción, considerándola en un sentido amplio y consiste en la conducta exterior encaminada a la producción de un resultado. Al respecto, Pavón Vasconcelos considera que lo adecuado es hablar de hecho, aunque no por ello se debe soslayar a la conducta, sobre todo en aquellos delitos en los que no existe un resultado material que el tiempo exija su concreción.

Me adhiero a la concepción terminológica del maestro Castellanos Tena, por considerar que con la acepción conducta abarcamos tanto a la actividad como a la inactividad; así se comprende tanto a la acción como a la omisión en un mismo término: La conducta es el comportamiento humano voluntario positivo o negativo encaminado a un propósito.

##### Formas de la conducta.

La acción. Esta forma de conducta consiste en todo movimiento voluntario del organismo humano capaz de modificar el mundo exterior o de poner en peligro dicha

modificación. Un ejemplo claro de esta forma de la conducta es la manera de cometerse delitos tales como la violación, el estupro o el robo. En todos ellos se requiere que el sujeto activo lleve a cabo una acción: obtener cópula mediante violencia física o moral, obtener cópula mediante engaño, apoderarse de cosa ajena mueble. El denominador común en las conductas descritas, es que todas ellas exigen un hacer por parte del agente.

La Omisión. Se considera a la omisión como una forma de conducta negativa, una abstención en el deber de hacer; una inactividad frente al deber de obrar que la ley señala, en ésta el sujeto no realiza el hacer impuesto por la norma penal, ello de manera voluntaria. La omisión se subdivide a su vez en dos: omisión simple y omisión compleja (también llamada omisión impropia o comisión por omisión)

Omisión simple. Consiste en el no hacer, voluntario o involuntario (culpa), violando una norma preceptiva y produciendo un resultado típico dando lugar a un tipo de mandamiento o imposición. Los delitos que se incluyen en esta forma de conducta, colman sus tipos con base en la falta de la actividad ordenada jurídicamente, sin que se requiera de la presencia de un resultado material. El sujeto que abandona a su cónyuge sin dejarle con medios para subsistir, incumple a través de su inactividad con el deber implícito en la norma preceptiva que le obliga a dar alimentos al cónyuge.

Omisión compleja. También conocida como omisión impropia, ésta encuentra su esencia en la transgresión de una norma prohibitiva o mandato de abstenerse en virtud de la inactividad voluntaria del sujeto, actitud que produce un resultado material y típico. La omisión compleja o comisión por omisión se diferencia también de la omisión simple en que no se sanciona por la omisión en sí, sino por el resultado producido por ella, este tipo de delito constituye una violación de la norma prohibitiva. El abandono de cónyuge no producirá necesariamente un resultado material, salvo que dicho abandono se prolongue y repercuta en la salud del sujeto. En un principio, tenemos la omisión simple, cuyo alcance se restringe al artículo 336

del Código Penal Federal; de presentarse alguna lesión originada por el abandono, entonces estaremos en presencia de lesiones inferidas mediante una omisión compleja o impropia, alteraciones de la salud que se presumen agravadas conforme a lo dispuesto por el numeral 339 del ordenamiento en cita.

Los delitos contra el ambiente, pueden presentarse tanto por acción como por comisión por omisión. Por ejemplo, analicemos el artículo 414 del Capítulo I. De las actividades tecnológicas peligrosas que a la letra señala: "...Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa al que ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, realice actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandone, deseche, descargue, o realice cualquier otra actividad con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente.

La misma pena se aplicará a quien ilícitamente realice las conductas con las sustancias enunciadas en el párrafo anterior, o con sustancias agotadoras de la capa de ozono y cause un riesgo de daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente..."<sup>123</sup>

El párrafo primero de esta artículo señala que el delito puede cometerse de dos formas: a) cuando la actividad descrita se realiza ilícitamente, en cuyo caso se tratará de un delito de acción; b) o bien cuando las actividades se realizan lícitamente, pero sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, se tratará de un delito de omisión. Por su parte el párrafo segundo del mismo artículo, únicamente admite la acción.

---

<sup>123</sup> Código Penal Federal 2010, *op. cit.*, art 414.

#### Elementos de la conducta:

a) Manifestación de la voluntad. El elemento volitivo reviste una gran importancia para la comisión de un delito, mientras la voluntad no se exteriorice y se concrete en un acto determinado, el sujeto no puede ser objeto de aplicación de la norma punitiva; la manifestación de voluntad constituye una fase de la conducta humana, dicha voluntad precisa contar con las siguientes características: ser consciente, libre y espontánea; además de encontrarse referida a cierta presentación y con un motivo determinado.

En los delitos de acción, la voluntad se ve manifestada en actos positivos; en tanto que en los delitos de omisión se entiende la presencia de la voluntad en la actitud pasiva del sujeto, en el no hacer que caracteriza a estos delitos.

b) Nexos causal. Debe darse una relación o nexo causal entre la conducta efectuada y el resultado ocasionado. Este nexo consiste en la necesidad de que una conducta determinada produzca el efecto que trasciende al mundo de lo jurídico-penal; es de vital importancia establecer este nexo para conocer quién es el responsable de algún delito.

c) Resultado. Toda conducta supone un cambio en el mundo exterior que tiene precisamente su origen en esa manifestación de la voluntad previa, o bien se traduce dicha conducta en un cambio del mundo exterior ante la inactividad cuando se espera y no se ejecuta determinado acto. El resultado no supone un daño, puede colocarse también en situación de peligro al bien tutelado.

## Ausencia de Conducta

La ausencia de conducta se da cuando existe la imposibilidad de integración del delito, cuando la acción u omisión son involuntarias, o para decirlo con más propiedad, cuando el movimiento corporal o la inactividad no puede atribuirse al sujeto, no son "suyos" por faltar en ellos la voluntad. Resulta imposible que se pueda integrar una acción u omisión de trascendencia para el derecho cuando sólo se da el concurso de la expresión puramente física de la conducta sin que intervenga el coeficiente psíquico conocido como voluntad. A continuación se explican las distintas causas de ausencia de conducta que la doctrina ha formulado:

Fuerza mayor. Consiste en una fuerza proveniente de la naturaleza o de los animales que obligan a realizar una actividad al agente. De igual forma, la falta de voluntad en el sujeto activo le exime de la responsabilidad penal, ya que no se puede integrar en este caso la conducta.

Movimientos o actos reflejos: Son los movimientos corporales en los que la excitación de los nervios motores no está bajo un influjo anímico, sino que es desatada inmediatamente por un estímulo fisiológico-corporal, esto es, en los que un estímulo sin intervención de la conciencia, pasa de un sensorio a un centro motor y produce el movimiento.

Por último en lo que concierne a la hipótesis de ausencia de conducta aclarare que las tres siguientes (sueño, hipnotismo y sonambulismo), son consideradas por algunos autores como causas de inimputabilidad, arguyendo que el sujeto que se encuentra en alguno de los estados descritos en este inciso no se halla dotado de capacidad para querer y entender, analogando la situación de estos sujetos con la de los alienados. He preferido considerarlas como causas de ausencia de conducta partiendo de la base de la inexistencia en todas ellas de un elemento imprescindible e ineludible en la conducta del sujeto, siendo por ende la voluntad, un requisito *sine qua non* para la configuración de la conducta.

Sueño. Consiste en un estado de descanso del cuerpo considerado normal fisiológicamente, consistente en la suspensión periódica de las relaciones sensorias y motrices, respecto del mundo exterior, adicionada por un relajamiento de los músculos y la disminución de varias funciones orgánicas y nerviosas. Pues bien, este estado puede originar movimientos en un sujeto completamente involuntarios, actos involuntarios que a su vez sean constitutivos de un resultado dañoso; en virtud de que no se da la conducta al faltar la voluntad, se considera que es inexistente el delito.

Sonambulismo. Esta causa de ausencia de conducta guarda cierta semejanza con el sueño, se distingue de éste en que el sujeto activo realiza movimientos corporales inconscientes e involuntarios pero los hace deambulando dormido, es un sueño anormal caracterizado por la ejecución de actos elaborados de manera automática. De actuar un sujeto bajo dicha circunstancia, no lo hace en un ejercicio volitivo, por lo que no es responsable penalmente.

Hipnotismo. El hipnotismo se caracteriza por la supresión artificial de la conciencia o, cuando menos de su disminución, a través de la sugestión, lo que establece una necesaria correspondencia psicológica entre el paciente (hipnotizado) y el hipnotizador. La exclusión del delito se apoya en la ausencia de conducta (acción) y en la hipótesis de causación de daños por el hipnotizado, a virtud del mandato impuesto por el hipnotizador, la responsabilidad de éste surge como autor mediato, por no ser aquél sino un mero instrumento de éste.

El Código Penal Federal alude en forma genérica y amplia en su artículo 15, fracción I, a las hipótesis de ausencia de conducta, al decir que el delito se excluye cuando: El hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente. Lo

anterior nos lleva a confirmar nuestra postura respecto del papel preponderante que corresponde al elemento volitivo en el caso de incurrir en actividad o inactividad constitutivas de delito.

## II. Tipicidad y Atipicidad

La tipicidad es la adecuación de la conducta del sujeto activo al tipo penal; sólo habrá delito cuando el sujeto se comporte exactamente como ha sido descrito por el legislador en el ordenamiento penal.

Siguiendo con el ejemplo del artículo 414 primer párrafo: De las actividades tecnológicas y peligrosas, las conductas tipificadas consistirán: a) ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, realice actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realice cualquier otra actividad con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente. b) ilícitamente realizar las conductas con las sustancias enunciadas en el párrafo anterior, o con sustancias agotadoras de la capa de ozono y cause un riesgo de daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente.

Ahora bien, es indispensable mencionar que el tipo penal es la descripción hecha por el legislador, de una conducta típica y antijurídica plasmada en la ley. El tipo penal es un instrumento necesario y descriptivo. A su vez el tipo penal posee los siguientes elementos:

1. Objetivos. Lo integran la conducta, que es, por excelencia el elemento objetivo del tipo, por esto, los elementos objetivos se

identifican con la manifestación de la conducta descrita por el tipo penal; el sujeto activo (quien realiza la conducta); el sujeto pasivo (el titular del interés cuya ofensa constituye la esencia del delito, sobre el cual recae la acción del sujeto activo); el bien jurídicamente tutelado; el nexo causal y el resultado material (aquí se da la relación causal entre el comportamiento humano la consecuencia de éste y el resultado material).

2. Subjetivos. Son elementos que exige el tipo como elemento descriptivo, esto es, los elementos del tipo que se refieren al motivo y al fin de la conducta descrita.

3. Normativos. Son las valoraciones de tipo jurídico. Así por ejemplo, en el caso del artículo 414 el elemento normativo ilícitamente hace referencia a la realización de la conducta delictiva, sin contar con autorizaciones o permisos necesarios de acuerdo con la legislación administrativa de la materia ambiental. Pues el delito no consiste en sí en realizar actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realice cualquier otra actividad con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente; sino que debe presentarse de manera ilícita.

El tipo penal, del artículo 414 al 416 del Código Penal Federal describe las actividades tecnológicas peligrosas; del artículo 417 al 420 bis de la biodiversidad; el artículo 420 ter describe a la bioseguridad; el 420 quarter de los delitos contra la

gestión ambiental y el artículo 421 describe las disposiciones comunes a los delitos contra el ambiente.

## Atipicidad

Cuando no se conjuntan todos los elementos que exige el tipo legal para considerar a una conducta como delictuosa, estamos en presencia del aspecto negativo de la tipicidad; siendo éste definido de la siguiente manera: La atipicidad es la ausencia de la adecuación de la conducta al tipo.

A continuación se realiza un breve análisis de las distintas causas de atipicidad:

Falta de calidad o de número en el sujeto activo. Para determinados delitos, la ley establece características específicas para el agente, tal y como ya se ha explicado, excluyendo por tanto de una conducta tipificada a quienes no cumplan con esa cualidad específica y restringiendo a su vez el campo de posibilidades de la actualización del evento antisocial.

Falta de calidad o de número en el sujeto pasivo. De igual forma, ya puntualizamos que algunos tipos penales imponen la necesidad de que el sujeto pasivo cumpla con algunas características determinadas, de no presentarse ello, es imposible la configuración del ilícito en cuestión. En el delito de violación impropia (hipótesis del 266, fr. I) se requiere que el sujeto pasivo sea menor de doce años, lo que constituye una calidad específica.

Falta del objeto material. La falta del objeto que sufre un daño o peligro provocado por la conducta delictuosa, constituye una causa de atipicidad. De no cumplir con esta característica, se dará también la atipicidad.

Falta del objeto jurídico. A la falta de bien o institución amparada por la ley, nos encontramos ante una causa de atipicidad, toda vez que el espíritu de la norma

jurídica debe albergar forzosamente una tutela imprescindible de un bien trascendental para el Derecho.

Falta de referencias temporales o espaciales. Algunos tipos penales contienen en su descripción ciertas referencias al espacio o tiempo en que se ha de realizar la conducta delictiva, de tal forma que, a falta de alguno de esos requisitos, no habrá tipicidad.

Falta de medios comisivos. Existe en algunos tipos penales la exigencia de que la conducta se lleve a cabo a través de medios especiales que el mismo tipo considera.

Falta de elementos subjetivos. Como ya se ha con anterioridad, los elementos subjetivos son aquellos que se refieren al motivo o al fin del agente, la carencia del elemento subjetivo exigido impide la cabal adecuación típica. El sujeto que priva de la vida a su propio hermano, desconociendo que existe dicho vínculo entre ambos, conduce a pensar en una atipicidad de su conducta respecto de la descripción típica del artículo 323 del Código Penal Federal, ello no implica que deje de presentarse un evento delictivo, sólo que en este caso no hay cabal adecuación al tipo especial agravado de referencia, siendo inaplicable el mismo.

Ausencia de tipo. Se presenta la ausencia de tipo cuando no existe en la ley la descripción precisa de la conducta considerada como delictiva, es decir, no hay una hipótesis semejante que describa el legislador y por tanto no cabe el llevar a cabo un juicio lógico de tipicidad ya que de antemano la ley no se aproxima hipotéticamente a la conducta fáctica.

### III. Antijuridicidad y Causas de Justificación

En términos lisos y llanos, lo antijurídico es todo aquello contrario a Derecho. En general, los autores se muestran conformes en que la antijuridicidad es un desvalor

jurídico, una contradicción o desacuerdo entre el hecho del hombre y las normas del Derecho. En mi opinión, el delito lleva intrínseca la protección de un bien jurídico, por tanto, la transgresión de la norma penal siempre se verá reflejada en un ataque a los bienes tutelados por el orden jurídico, ya sea en un grado de peligro latente o de menoscabo irremediable. La antijuridicidad supone un choque con lo que el Derecho establece; toda conducta delictiva supone una inobservancia al orden jurídico, por tanto, es un choque que origina la existencia de la antijuridicidad. No obstante lo anterior, la misma ley prevé la existencia de causas que justifiquen la presencia de la conducta típica y antijurídica en primera instancia.

#### Clases de antijuridicidad

Algunos doctrinarios han realizado una distinción en cuanto a este elemento del delito, considerando la existencia de una antijuridicidad formal y una material. Esta estructura dualista supone que la antijuridicidad lo será desde un punto de vista formal cuando la acción contraria a Derecho constituya una transgresión a la norma dictada por el Estado, contradiciendo por ello el mandato o la prohibición que hace el ordenamiento jurídico. En cambio, será antijurídica la acción, desde el punto de vista material, cuando resulte ser contraria a la sociedad.

#### Causas de Justificación

Las causas de justificación son los permisos, autorizaciones o excepciones que la ley contempla para eliminar el carácter antijurídico de la conducta, bajo determinadas circunstancias, dichas causas son el aspecto negativo de la antijuridicidad. Estas, por fuerza, deben estar consagradas en la ley, basándose para ello el legislador, en la ausencia de un interés o ante la existencia de un interés preponderante, dar prioridad a éste. A continuación, expondré las causas de justificación consideradas como tales por los dogmáticos del Derecho Penal, encasillándolas en dos grande apartados; por una parte, considerando aquellos casos en que se encuentra la persona en el ejercicio de un derecho; el segundo

grupo se caracteriza por aglutinar los casos en que se trata del cumplimiento de un deber.

#### Consentimiento del ofendido

En algunas ocasiones la propia ley reconoce la facultad de disponer sobre ciertos bienes jurídicos, restringiendo dicha potestad a las personas que tengan la titularidad de dichos bienes y gocen de la capacidad de disponer libremente de ellos. El artículo 15 del Código Penal Federal en su fracción III precisa cuáles son los requisitos que deben cumplirse para la actualización de esta excluyente del delito:

- a) Que el bien jurídico sea disponible;
- b) Que el titular del bien tenga la capacidad jurídica para disponer libremente del mismo; y,
- c) Que el consentimiento sea expreso o tácito y sin que medie algún vicio; o bien que el hecho se realice en circunstancias tales que permitan fundadamente presumir que, de haberse consultado al titular, éste hubiese otorgado el mismo;

#### Defensa legítima

Esta causa de justificación se encuentra prevista por el Código Penal Federal en su artículo 15, fracción IV, que a la letra señala que el delito se excluye cuando se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa, suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

Estamos en presencia de un interés preponderante; la defensa legítima implica un choque de intereses protegidos jurídicamente, la legitimidad de la defensa se funda en la salvaguarda que se hace del interés preponderante, el defensor lo que hace con su actitud es proteger el interés propio atacando y sacrificando el interés de quien le agrede sin derecho.

La propia ley recoge una presunción de defensa legítima al señalar que habrá tal presunción, "salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien por cualquier medio trate de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga la obligación de defender, al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión; "

#### Estado de necesidad

Consiste en la salvaguarda de un bien jurídico, sacrificando a otro bien jurídico diverso y de menor jerarquía que el salvado, siempre y cuando no exista otra forma de evitar el daño. El jurista Pavón Vasconcelos asevera que en esta situación también existe colisión o choque de intereses que cuentan con titulares diferentes, la conceptúa como "una situación de peligro cierto y grave, cuya superación, para el amenazado, hace imprescindible el sacrificio del interés ajeno como único medio para salvaguardar el propio.

Con base en los conceptos apuntados con anterioridad, considero que es preciso que distingamos si los bienes en conflicto son de igual o de diferente valor. Si el bien sacrificado es de menor valía que el amenazado, la causa de justificación que ahora analizamos sí se presenta como tal; pero si el bien lesionado es mayor que el salvado, el delito se configura indefectiblemente.

Ahora bien, si los bienes en juego son de igual jerarquía, nos encontramos en presencia de una causa de inculpabilidad, misma que más tarde precisaremos en el presente estudio. El artículo 15 del Código Penal Federal, en su fracción V, señala como una causa excluyente del delito el obrar por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo.

### Ejercicio de un derecho

Consiste básicamente en la opción que tiene el sujeto para actuar aparentemente de manera ilícita, sin que por ello se encuentre obligado a actuar de esta forma. Dicha opción debe estar forzosamente considerada por la ley. El multicitado artículo 15 del Código Penal Federal, en su fracción VI, se refiere a esta causa de justificación, señalando como causa de exclusión del delito el hecho de que la acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que este último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro;

### Cumplimiento de un deber

Este se presenta cuando el agente se encuentra obligado a actuar aunque parezca que lo hace contrariamente al Derecho. De igual forma que el ejercicio de un derecho, esta causa de justificación se basa en la previa consignación del deber en cuestión en una ley. Dicho deber legal puede ser producto de la función de carácter público que realiza el agente o en virtud de una obligación general; la fracción VI ya citada aglutina estas dos últimas causas de justificación.

### Reglas generales para las causas de justificación

Para complementar lo anteriormente estudiado, es importante señalar que en caso de que exista un exceso en el empleo de algunas causas de justificación, éstas serán sancionadas como si se tratase de la comisión de un delito culposo, al tenor del artículo 16 del Código Penal Federal, que señala que al que se exceda en los casos de defensa legítima, estado de necesidad, cumplimiento de un deber o ejercicio de un derecho a que se refieren las fracciones IV, V, y VI del artículo 15 se le impondrá la pena de delito culposo. Por otra parte, el numeral siguiente consigna la manera en que deberán hacerse valer las causas de exclusión del delito, dejando al arbitrio de la autoridad o de las partes su argumentación.

"Artículo 17.- Las causas de exclusión del delito se investigarán y resolverán de oficio o a petición de parte, en cualquier estado del procedimiento." <sup>124</sup>

#### IV. Imputabilidad e Inimputabilidad

La imputabilidad como la capacidad de entender y de querer en el campo del Derecho Penal. En la estructura del delito, algunos estudiosos consideran que es un elemento integrador del delito dentro de una prioridad lógica que se coloca entre la antijuridicidad y la culpabilidad; para otros autores no es más que un presupuesto del delito. Una tercera postura sitúa a la imputabilidad como un presupuesto de la culpabilidad.

Celestino Porte Petit, al señalar los presupuestos del delito, enumera como tales los siguientes:

- a) La norma penal, comprendidos el precepto y la sanción.
- b) El sujeto activo y pasivo.
- c) La imputabilidad.
- d) El bien tutelado.
- e) El instrumento del delito.

Jiménez de Asúa le da a la imputabilidad un carácter de elemento integral del delito al definirlo como un acto típicamente antijurídico, culpable sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal.

Castellanos Tena, Ignacio Villalobos y Pavón Vasconcelos, entre otros, conciben a la imputabilidad como un presupuesto de la culpabilidad, negándole el carácter de elemento autónomo del delito. Esta afirmación tiene su base en la consideración de la imputabilidad como la capacidad del sujeto, consistiendo dicha capacidad

---

<sup>124</sup> Código Penal Federal 2010, *op. cit.*, art 15, Fr. IV, V y V, 16 y 17.

ordinariamente en el conocimiento de la significación del hecho en el mundo normativo; capacidad de dirigir sus actos dentro del orden jurídico y por ello condición que hace posible la culpabilidad penal.

### Inimputabilidad

La inimputabilidad constituye el aspecto negativo de la imputabilidad; por lo que podemos considerarla *contrario sensu*, como la incapacidad del sujeto activo de entender y de querer. Existen diversas causas que su presencia anula esa capacidad que suponemos debe tener el transgresor de la norma, las conocemos como causas de inimputabilidad, misma que a continuación se exponen:

Desarrollo intelectual retardado. Los sujetos que se encuentran perturbados de sus facultades psíquicas no podrán ser responsabilizados penalmente ya que esa condición les impide tener la capacidad y la aptitud que exige la imputabilidad, es el caso de aquellos que no hayan alcanzado la madurez en el desarrollo de su intelecto. Esta condición hipotética se halla contenida en el artículo 15 del Código Penal Federal, fracción VII, considerando el legislador que dicho desarrollo retardado debe presentarse en tal magnitud, que impida al sujeto comprender el carácter antijurídico de su conducta.

Trastorno mental. Esta hipótesis es recogida también por la fracción citada supra; la ley dispone que el sujeto activo, para ser amparado por la excluyente del delito, deberá carecer de la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho típico, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado. La ley no hace distinción entre los trastornos mentales permanentes y transitorios, no obstante, podemos considerar que la fracción que aludimos ampara ambas circunstancias.

Los menores de edad. Aún y cuando no existe uniformidad en cuanto al límite cronológico de minoría de edad en los distintos ordenamientos de nuestro país,

vigentes en la materia, la minoría de edad supone una inmadurez del sujeto en virtud de su escaso desarrollo basado en su corta edad, por lo que, ante tal estado psíquico, la ley determina que no se les puede penalizar, sino que deben ser sometidos a una corrección educativa en centros especialmente creados para ello. La inmadurez mental coloca al menor de edad en una situación de incapacidad para determinarse con plenitud frente a la ley, quedando por ello sujeto a medidas tutelares.

Me adhiero a la postura adoptada por el doctor Eduardo López Betancourt, quien considera que los menores de edad no son inimputables, ya que su capacidad de querer y entender no se encuentra disminuida, sino que, sencillamente, son sujetos de un régimen distinto que hace inaplicable a éstos las normas jurídico-penales. En mi concepción, los menores de edad son sujetos no imputables, ya que no se puede hablar de carencia de capacidad de comprender, cuando es probable que la misma exista al no estar condicionada a un término cronológico específico.

Las acciones libres en su causa.

Este tipo de acciones suponen que el sujeto activo de un delito se coloca en alguna de las causas de inimputabilidad consideradas por el Derecho Penal, para así poder eludir la responsabilidad originada por su acto delictivo. El criterio seguido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que, aún cuando se pruebe que al realizar la conducta, el sujeto se hallaba en un estado de inconsciencia, si éste fue procurado voluntariamente, no se elimina la responsabilidad. La fracción VII del artículo 15 del Código Penal Federal, en su primer párrafo, exceptúa de la inimputabilidad a aquellos casos en que el sujeto activo hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, ante ello, responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible.

## V. Culpabilidad e Inculpabilidad

Considero que las dos teorías más importantes que existen sobre la culpabilidad son las siguientes:

- a) Psicologista: esta tesis supone que se dará la culpabilidad jurídico-penal cuando sea posible establecer una relación subjetiva entre acto y autor, a través de la cual se determinará si fue cometido en forma dolosa o culposa el acontecimiento típico y antijurídico.
- b) Normativista. Considera a la culpabilidad como un juicio de referencia y como un proceso atribuible a una motivación reprochable del agente.

Ahora bien, la culpabilidad es un elemento positivo del delito y consiste según el maestro Sergio Vela Treviño, en el resultado del juicio por el cual se reprocha a un sujeto imputable haber realizado un comportamiento típico y antijurídico, cuando le era exigible la realización de otro comportamiento diferente, adecuado a la norma. La anterior definición se basa en los postulados de la teoría normativista, tesis que no se opone al psicologismo, sino que lo complementa. Porte Petit dice que la culpabilidad consiste en aquel nexo que liga al sujeto con el resultado de su acto, intelectual y emocionalmente. Castellanos Tena se adhiere a la definición ya apuntada, en tanto que Ignacio Villalobos considera que la culpabilidad consiste, de manera genérica, en el desprecio del sujeto por el orden jurídico y por los mandatos y prohibiciones que tienden a constituirlo y conservarlo.

Formas de la culpabilidad:

Dolo. Éste supone la existencia de una voluntad consciente encaminada a la ejecución del evento delictivo, mismo que ha de producir por fuerza un resultado antijurídico. El jurista español Jiménez de Asúa define con gran precisión al dolo, cuando asevera que éste consiste en: la producción de un resultado típicamente

antijurídico, con conciencia de que se quebranta el deber, con conocimiento de las circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de causalidad existente entre la manifestación humana y el cambio en el mundo exterior, con voluntad de realizar la acción y con representación del resultado que se requiere o ratifica.

Para el maestro Castellanos Tena, el dolo está dotado de dos elementos; uno ético y otro volitivo o emocional. El primero de ellos lo integra la conciencia de que se inobserva el deber; y el segundo consiste en la voluntad de llevar a cabo el acto, el hecho típico.

Este mismo doctrinario considera la existencia de las siguientes especies de dolo:

- a) Dolo directo: Cuando el resultado es coincidente con lo que se propuso el agente.
- b) Dolo indirecto: Se presenta cuando el sujeto activo se propone un fin y además tiene la certeza de que surgirán otros resultados típicos con su actuar, mismos que acepta indirectamente.
- c) Dolo indeterminado: Cuando el agente tiene una intención genérica de delinquir, sin que tenga en mente la producción de algún resultado delictivo en especial.
- d) Dolo eventual: En este caso se desea un resultado delictivo en el que el sujeto activo prevé la posibilidad de que se susciten otros resultados no deseados en forma directa.

Un ejemplo claro del dolo lo encontramos en el delito de violación, en el cual el sujeto activo dirige su intención a la imposición de la cópula a otro, mediante el uso de la violencia física o moral. El agente actúa con un propósito perfectamente determinado, dirigiendo su voluntad a la consecución del resultado típico, siendo a su vez un caso de dolo directo. En cuanto a las demás formas del dolo se pueden ilustrar de la siguiente manera: el dolo indirecto se presenta en el caso del sujeto que pretende privar de la vida a otro mediante el empleo de un explosivo, lo que

provocaría otros daños indirectamente deseados o aceptados. El dolo indeterminado se gráfica perfectamente con el caso de los terroristas, cuya pretensión es causar un daño sin dirigir su conducta en específico a una persona determinada, sino su finalidad es causar pánico en la sociedad. En cuanto al dolo eventual, podemos pensar en el sujeto que pretende robar en una institución bancaria y desconoce si existen varios guardias de seguridad, no busca privar de la vida a persona alguna, sin embargo, prevé la posibilidad de tener que hacerlo para lograr su objetivo.

Culpa. Esta forma de culpabilidad se presenta cuando la voluntad no se halla encaminada a realizar una conducta que produzca un resultado típico; no obstante, éste último surge por negligencia o imprudencia del sujeto, a pesar de ser previsible y evitable. El doctrinario Pavón Vasconcelos define con gran precisión a la culpa como: aquel resultado típico y antijurídico, no querido ni aceptado, previsto o previsible, derivado de una acción u omisión voluntarias, y evitable si se hubieran observado los deberes impuestos por el ordenamiento jurídico y aconsejables por los usos y costumbres. En cuanto a los elementos de la culpa, Castellanos Tena considera como factores integrantes de la misma, los siguientes: por ser necesaria la conducta humana para la existencia del delito, ella constituirá el primer elemento; es decir, un actuar voluntario (positivo o negativo); en segundo término que esa conducta voluntaria se realice sin las cautelas o precauciones exigidas por el Estado; tercero: los resultados del acto han de ser preVISIBLES y evitables y tipificarse penalmente; por último, precisa una relación de causalidad entre el hacer o no hacer iniciales y el resultado no querido.

Dentro de esta forma de la culpabilidad todos aquellos casos de imprudencia, negligencia o descuido que llevan a un resultado típico, por ejemplo, la madre que al estar cocinando lesiona al hijo infligiéndole alguna quemadura, por no tener la precaución de evitar la presencia del menor en el área de la casa destinada para las labores culinarias.

Las formas de la culpa reconocidas por la doctrina son las siguientes:

a) Culpa consciente (con representación o previsión): en esta hipótesis, el sujeto activo prevé la posibilidad de que surja un resultado plenamente tipificado, más no lo quiere, abriga la esperanza de que no se produzca.

b) Culpa inconsciente (sin previsión o sin representación): esta clase de culpa se representa cuando el sujeto, ya sea por falta de cuidado o precaución, no prevé el resultado, teniendo la obligación de hacerlo por ser de naturaleza evitable y previsible la consecuencia.<sup>125</sup>

## Inculpabilidad

La inculpabilidad es el aspecto negativo de la culpabilidad. La inculpabilidad se presentará siempre que se encuentre ausente alguno de estos dos elementos: conocimiento y voluntad; suponiendo la preexistencia de todos los demás elementos del delito que constituyen una prelación lógica, misma que no supone una prioridad temporal. Para el Derecho Penal vigente son causas de inculpabilidad las siguientes: el error invencible y la no exigibilidad de otra conducta.

### Error invencible.

Todo error consiste en una falsa concepción de la realidad o en una idea desvinculada del mundo fáctico, respecto a una situación, cosa u objeto. Se considera que tanto ignorancia como idea falsa se identifican, ya que el hecho del desconocimiento de la realidad supone la existencia de un error, de un conocimiento falso. La doctrina contemporánea divide el error en dos clases: de tipo y de prohibición, según recaiga sobre un elemento o requisito constitutivo del tipo penal (el agente ignora obrar típicamente) o el sujeto, sabiendo que actúa típicamente, cree hacerlo protegido por una justificante.

---

<sup>125</sup> LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Delitos en Particular. Tomo VI, Editorial Porrúa, México 2005, p. 137.

Ahora bien, en forma genérica, el error comprende las siguientes especies: error de hecho y error de derecho. La anterior distinción tiene su origen desde el antiguo Derecho Romano; mientras que la primera especie supone una causa de inculpabilidad, siempre que sea esencial e invencible; la segunda no funcionaba como excluyente de culpabilidad, ya que no encontraba fundamento en la ley para ello. El error de derecho no debiera producir la inculpabilidad del agente en virtud que la ignorancia de la ley a nadie beneficia; a pesar de lo anterior, el artículo 15 del Código Penal Federal, en su fracción VIII, inciso A), considera al error de derecho como una circunstancia excluyente del delito, siempre que dicha ignorancia o error invencible consista en el desconocimiento de alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o bien con base en lo señalado por el inciso B) del numeral en citado, al radicar el error en la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.

El error se subdivide a su vez en esencial y accidental. En cuanto al error accidental, éste no es considerado como causa de inculpabilidad porque recae sobre elementos no esenciales, meros accidentes del delito, por ejemplo el error en el golpe o el error en la persona o en el objeto; este tipo de error no exime en lo más mínimo la plena culpabilidad del agente. A su vez, el error puede ser vencible o invencible. Sólo el error invencible tiene el papel de causa excluyente del delito en el marco de la inculpabilidad. El error invencible consiste en la presencia de un falso conocimiento de realidad que recae sobre una parte total del delito y que impide al sujeto activo advertir la conexión del hecho realizado con la hipótesis legal. Ahora bien, la propia ley prevé el caso de que no se trate de un error invencible, señalando que para efectos de la sanción se estará a lo estipulado por el artículo 60 del mismo ordenamiento punitivo, el cual recoge las sanciones aplicables a los delitos culposos.

No exigibilidad de otra conducta.

Esta causa de inculpabilidad supone el actuar de un sujeto imputable produciendo un resultado típico y antijurídico, pero no culpable en virtud de que no

es posible la satisfacción de los elementos en que se basa la exigibilidad que son el deber y el poder.

El deber supone la obligación de actuar conforme al contenido de la norma, en tanto que el poder se refiere a la posibilidad de conformar la conducta al Derecho. Pues bien, el sujeto que se encuentra ante la exigibilidad de otra conducta carece de ese deber y de ese poder en virtud de que, dadas las circunstancias de su situación, no es posible que se exija una conducta distinta a la observada. El comportamiento es excusable por obedecer a una situación especialísima y apremiante.

Como causas específicas de no exigibilidad de otra conducta existe:

a) Estado de necesidad: cuando se encuentra en juego dos bienes jurídicos de igual jerarquía. En este caso, el hecho de sacrificar uno de ellos por salvaguardar el otro es una hipótesis clarísima de no exigibilidad de otra conducta.

Por ejemplo cuando dos vidas se encuentran en peligro y sólo una de ellas es salvaguardada; es atentatorio a la lógica pensar en la posibilidad de exigir más allá de lo factible al sujeto que ha preservado sólo uno de los bienes en juego de idéntica jerarquía.

b) Temor fundado: la doctrina es uniforme en considerar que el temor fundado o *vis compulsiva* se basa en la existencia de una coacción sobre la voluntad del sujeto. Al no poderse determinar libremente el sujeto, no se le puede considerar culpable del hecho delictivo que ejecute.

## VI. Condiciones Objetivas de Punibilidad y su Ausencia

Las condiciones objetivas de punibilidad son aquellos requisitos que la ley exige concurren junto con los elementos básicos de punibilidad. Para que un hecho sea punible, se requiere la presencia de determinadas circunstancias ajenas o exteriores al delito, e independientes de la voluntad del agente. Estas son denominadas

condiciones objetivas de punibilidad. Castellanos Tena asevera que las condiciones objetivas de punibilidad son definidas generalmente como aquellas exigencias ocasionalmente establecidas por el legislador para que la pena tenga aplicación.

Al respecto, el maestro Eduardo López Betancourt, al considerar a las condiciones objetivas de punibilidad como requisitos, generalmente de orden procesal, indispensables para la comisión del ilícito, nos permite intuir que dichas condiciones cuentan con el carácter de elemento esencial del delito.

Por su parte, el maestro Castellanos Tena considera que las condiciones objetivas de punibilidad no son un elemento esencial del delito: si las contiene la descripción legal, se tratará de caracteres o partes integrantes del tipo; si faltan en él, entonces constituirán meros requisitos ocasionales y, por ende, accesorios, fortuitos. Basta la existencia de un sólo delito sin estas condiciones, para demostrar que no son elementos de su esencia.

Las condiciones objetivas de punibilidad sí conforman un elemento esencial del delito, toda vez que, si bien es cierto son excepcionales los casos que la ley consagra de ilícitos dotados de las mismas, también es cierto que dichos casos no podrían perfeccionarse como delitos de no cumplirse la condicionalidad objetiva de penalidad.

Se considera como un ejemplo clásico de este tipo de exigencia a la querrela, petición que la parte ofendida en la comisión de un ilícito formula a la competente en el sentido de que sea perseguido el delito cometido en su agravio (recordemos la distinción de los delitos por su forma de persecución). Ejemplos de lo anterior son las siguientes figuras típicas: hostigamiento sexual, estupro, abandono de cónyuge, lesiones levísimas y leves, etcétera.

El aspecto negativo es la ausencia de la condicionalidad objetiva de penalidad, consistente en la carencia de la exigencia hecha por la ley para el cabal

perfeccionamiento del aspecto persecutorio. Este aspecto negativo se manifiesta cuando se da la exigencia de la condición objetiva de punibilidad y ésta no ha sido ejecutada o no cumple con las formalidades legales. Por ejemplo, en el caso de la querrela interpuesta conforme a la ley, pero que carece de la debida ratificación a través de la impregnación de la rúbrica o de la huella digital del querellante.

Otro caso sería la ausencia de la certificación bancaria de un cheque sin fondos, cuando se pretende perseguir la hipótesis de fraude específico contenida en la fracción XXI del artículo 387 del Código Penal Federal.

## VII Punibilidad y Excusas Absolutorias

La doctrina se encuentra dividida en cuanto a la forma de considerar a la punibilidad; una parte se inclina por ubicarla dentro de la dogmática jurídico-penal como un elemento del delito, mientras que para otros autores, la punibilidad no es más que una consecuencia del delito.

La punibilidad se define como la amenaza de pena que el Estado asocia a la violación de los deberes consignados en las normas jurídicas, dictadas para garantizar la permanencia del orden social.

Sin embargo, existe otra postura que señala que, para que una acción constituya delito, además de los requisitos de antijuridicidad, tipicidad y culpabilidad debe reunir el de su punibilidad, siendo este de todos ellos, el de mayor relieve penal. Una acción puede ser antijurídica y culpable y, sin embargo, no ser delictuosa, podrá, constituir una infracción de carácter civil o administrativo, más para que constituya un hecho delictuoso, un delito, es preciso que su ejecución se halle conminada por la ley con una pena, que sea punible.

Sin embargo otra postura excluye tajantemente a la punibilidad de los elementos esenciales del delito, criticando la definición del delito como un acto antijurídico, culpable y punible, ya que ello implica incurrir en el error lógico de incluir en los

elementos de la definición lo que precisamente es el objeto definido. Si algún sentido tiene definir el delito, éste consistirá en que la definición pueda guiarnos, para que, cuando los elementos concurren, la pena pueda o deba aplicarse. La construcción en la dogmática jurídica tiene un objeto más práctico que cognitivo. La punibilidad es una consecuencia de la reunión de esos elementos, de modo que toda la tarea sistemática consiste en examinar el contenido de éstos. Dicha postura considera que la punibilidad no es un elemento del delito, éste es punible por antijurídico y culpable; quien lo comete, merece el reproche y la sanción.

La punibilidad como merecimiento, como responsabilidad o como derecho correspondiente al Estado, se engendra por la antijuridicidad y la culpabilidad; va implícita en éstas como su consecuencia; por ello se ha dicho que agregarla en la definición del delito es una tautología y que, si por "punibilidad" se entiende la calidad del acto que amerita una pena, no es un elemento nuevo si no una especial apreciación de la naturaleza conjunta del delito.

El Maestro Castellanos Tena define a la punibilidad como el merecimiento de una pena en función de la realización de cierta conducta. Este autor también le niega el rango de elemento esencial del delito a la punibilidad, al considerar que la pena se merece en virtud de la naturaleza que tenga el comportamiento; la anterior postura la refuerza con el argumento de que la existencia de una sanción, no determina la calidad delictiva de una conducta.

El maestro Celestino Porte Petit ubica a la punibilidad como una consecuencia del delito, partiendo de la base de que al no cumplirse la condición objetiva de punibilidad, no habrá delito, lo que le hace pensar que la punibilidad es una mera consecuencia y no un elemento insoslayable del evento antisocial.

Un concepto ligado íntimamente con el de punibilidad es el de pena. Rafael de Pina define a la pena como: el contenido de la sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal por el órgano jurisdiccional competente que

puede afectar a su libertad a su patrimonio o al ejercicio de sus derechos; en el primer caso, privándole de ella, en el segundo, infligiéndole una merma en sus bienes, y en el tercero, restringiéndolos o suspendiéndolos. En este orden de ideas, mientras la punibilidad consiste en la amenaza de aplicación de una pena en concreto sobre quien cometa un acto delictivo; la pena es una consecuencia del delito, ya que viene a ser la imposición de un mal proporcional al acto transgresor de la norma. Dicha pena debe, por fuerza, estar considerada en la ley, en atención al principio de "*nulla poena sine lege*" que constituye una garantía penal.

Otra diferencia sustancial entre punibilidad y pena consiste en que la primera es resultado de una labor llevada a cabo por la función legislativa del Poder Público, en tanto que la pena proviene de la función judicial, toda vez que es tarea del juzgador precisar la concreta sanción a un delincuente a través de una sentencia, dentro de un marco de formalidades procesales respetuosas de los derechos humanos. Respecto de la punición, se puede considerar como el concreto y real acto de aplicación de la pena; es decir, una vez que el juzgador ha determinado el alcance del reproche social a través de la resolución definitiva, corresponde al poder Ejecutivo la reclusión del delincuente asignándolo a un lugar determinado para su readaptación social.

La punibilidad prevista para los delitos ambientales, tomando como referencia el artículo 414 del Código Penal Federal es la siguiente: Capítulo I. De las actividades tecnológicas y peligrosas. a) De uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, para la conducta tipificada en el artículo 414. Si las actividades delictivas se llevan a cabo en un área natural protegida, la pena de prisión se incrementará hasta en tres años y la pena económica hasta en mil días multa, a excepción de las actividades realizadas con sustancias agotadoras de la capa de ozono.

Cuando las conductas a las que se hace referencia en los párrafos primero y segundo del artículo 414, se lleven a cabo en zonas urbanas con aceites gastados

o sustancias agotadoras de la capa de ozono en cantidades que no excedan 200 litros, o con residuos considerados peligrosos por sus características biológico-infecciosas, se aplicará hasta la mitad de la pena prevista en este artículo, salvo que se trate de conductas repetidas con cantidades menores a las señaladas cuando superen dicha cantidad.

#### Excusas Absolutorias.

Constituyen el aspecto negativo de la punibilidad, son aquellas circunstancias específicamente establecidas en la ley y por las cuales no se sancionan al agente, son también elementos a favor del sujeto activo, bajo circunstancias especialísimas; no alteran los elementos del delito, que han sido plenamente acreditados.

En mi opinión lo señalado en el artículo 423, opera como una excusa absoluta. El legislador ha decidido no aplicar pena alguna al campesino que utiliza recursos forestales a pequeña escala para el sostenimiento de su comunidad.

Una vez analizada la clasificación del delito y los elementos del mismo, diré que no basta lo señalado en el Código Penal Federal, se hace necesario el reenvío a la normatividad ambiental especializada, por ejemplo es imprescindible la remisión a las Normas Oficiales, a los tratados internacionales, a las leyes sectoriales, buscar la especialización de la materia ambiental, crear un verdadero sistema de justicia ambiental, además en nuestro país no existe un cuerpo especializado de peritos en la materia y se hace necesaria una jurisdicción especializada en materia ambiental con personal igualmente especializado y así garantizar verdaderamente el patrimonio natural de las presentes y futuras generaciones.

### 3.2.4 El Bien Jurídico Tutelado en los Delitos Ambientales

Al bien jurídico penalmente tutelado se puede definir como todo objeto merecedor de protección por el sistema legal y en cuyo contenido están toda clase de valores, bienes y derechos, entre dichos objetos están: la vida, la salud, la libertad, la propiedad, las creencias, y el ambiente. Por lo que siempre que se hable de que una acción es antijurídica, se hace necesaria la referencia a cual es el bien jurídico que ella ataca.<sup>126</sup>

El bien jurídico es un valor ideal del orden social no perceptible a través de los sentidos, una conducta delictiva solamente debe sancionarse cuando ha menoscabado intereses de extraordinaria envergadura para la comunidad que han sido reconocidos por la ley penal y se traducen en la lesión a un bien jurídico, pues de no lesionar o poner en peligro al mismo, debe decretarse la acción u omisión impune.

“...La consideración del ambiente como bien jurídico (interés o valor) merecedor de tutela penal específica es aceptada por la generalidad de la doctrina científica, y se ha visto reafirmada por la recomendación del Consejo de Europa en materia de Derecho Ambiental, que aconseja a los países miembros el uso de la ley penal contra los responsables de desastres ecológicos, contaminación o alteraciones ambientales, junto a otras medidas de carácter procesal penal destinadas a mejorar la protección ambiental...”<sup>127</sup>

### 3.2.5 Sentido Amplio

El bien jurídico tutelado es el ambiente, entendido ya sea como el conjunto global de recursos naturales, o considerando cada uno de ellos de manera aislada. El ambiente por su estrecha relación con el futuro de la especie humana,

---

<sup>126</sup> Gutiérrez Nájera, *op. cit.*, p 449.

<sup>127</sup> Cfr. López Betancourt, *op. cit.*, p. 123.

muestra características singulares como bien jurídico. Está plenamente justificada la consideración del ambiente –o del derecho a su disfrute- como bien merecedor de tutela penal, ya que se trata de un bien jurídico de especial trascendencia cuya protección resulta esencial para la propia existencia del ser humano (y en general de la vida) y que se encuentra seriamente amenazado, por lo que su conservación y mantenimiento justifican las medidas de protección que puede proporcionar un ordenamiento jurídico.

### 3.2.6 Sentido Estricto

Los recursos naturales son bienes jurídicos a proteger en materia ambiental y la conducta desplegada del infractor en forma activa u omisiva en los cuatro aspectos de los recursos y del ambiente: su conservación, protección, preservación y utilización que impacte una o varias fases de las anteriores alterará el equilibrio ecológico.

En ese sentido, el bien jurídico tutelado en los delitos ambientales tipificados en nuestra legislación penal vigente es la biodiversidad, aunque no se mencione expresamente como tal, sin embargo incluye a la flora y fauna. Ahora bien, retomando lo que ya se había señalado en el capítulo primero de esta investigación, la biodiversidad es la variabilidad existente entre los ecosistemas, las especies y sus ejemplares, de cualquier origen, incluida la diversidad genética, o bien, como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos, comprendiendo los complejos ecológicos de los que forman parte; así como la diversidad dentro de cada especie, entre ellas y de los ecosistemas. Entonces, el término biodiversidad hace referencia a la amplia variedad de seres vivos sobre la tierra y los patrones naturales que la conforman, resultado de miles de millones de años de evolución, según procesos naturales y también, de la influencia creciente de las actividades del ser humano. La biodiversidad comprende igualmente la variedad de ecosistemas y las diferencias genéticas dentro de cada especie que permiten la

combinación de múltiples formas de vida, y cuyas mutuas interacciones, con el resto del entorno, fundamentan el sustento de la vida sobre el planeta.

La tipificación de los delitos relativos a la protección de la flora y fauna, pretenden proteger un entorno adecuado al desarrollo del ser humano y sensible a los valores predominantes en nuestra sociedad, así la protección de dichos bienes jurídicos específicos dignos de protección penal, nos darán la pauta para lograr la eficacia de esta regulación y de las medidas que se adopten dependerá en gran parte el disfrute futuro de un ambiente adecuado.

### **3.3 El Bien Jurídico Tutelado Frente a la Vigencia de la Norma**

Para abordar este tema, iniciaré diciendo que la función fundamental del Derecho Penal es proteger bienes jurídicos, cumple con una función social en la protección de dichos bienes mismos que reciben una denominación técnica que alude a aquellos bienes y valores, personales o sociales, imprescindibles para el desarrollo de la vida comunitaria del ser humano en sociedad. El Derecho Penal, por tanto confirma la identidad social, es decir, restablece la vigencia de la norma.

Ahora bien, la tarea del Derecho Penal no es impedir toda lesión a bienes jurídicos, sino seleccionar los bienes y valores jurídicos merecedores de protección, elevarlos a la máxima categoría normativa de bienes jurídicos, y proveyendo para ello la garantía realista más contundente al alcance del ordenamiento jurídico, la función del Derecho Penal es llegar en el momento exacto para, una vez que se ha producido lo inevitable (la comisión de delitos, y con ello la lesión de bienes jurídicos), sancionar al delincuente y al mismo tiempo prevenir futuras lesiones alertando de las graves consecuencias que la comisión de delitos tiene, por ello el Derecho Penal protege bienes jurídicos, esto es, les concede garantía normativa.

En ese sentido, la protección de bienes jurídicos es el contenido, y la prevención de delitos es el fin, es decir, la protección de bienes jurídicos es la función y la confirmación de la vigencia de la norma la consecuencia directa de esa función, por ello cabe decir, que el bien jurídico es una categoría también normativa; pero al mismo tiempo las categorías normativas tienen también un contenido. Y el contenido de protección de la norma es, precisamente, el bien jurídico merecedor de protección por parte del ordenamiento legal. La norma no tiene, por tanto, el cometido de autoprotegerse a sí misma, sino de proteger inmediatamente los bienes y valores que contienen en ella, y protege también de ese modo la vigencia de la norma integrante de la estructura social determinada.

Por ello, la norma y el bien jurídico, no tienen por qué ser incompatibles, sino todo lo contrario: ambos se exigen mutuamente, de manera que la norma es la forma y el bien jurídico el contenido.

“...El concepto de bien jurídico sigue siendo un concepto trascendental para la determinación del contenido del delito, así como la determinación de la función que corresponde desempeñar al Derecho Penal: la protección de bienes jurídicos y prevención de ataques lesivos a los mismos. Por su parte, la confirmación de la vigencia de la norma, más que una función propiamente dicha, es una consecuencia directa y principal de la protección de los bienes y valores jurídicos establecidos en la norma...”<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal número 0, Grupo Criminogénesis, México, 2007, pp. 15.

## **CAPÍTULO 4. POSITIVIDAD NORMATIVA DEL DERECHO PENAL AMBIENTAL EN MÉXICO**

### **4.1 Instrumentos Jurídicos para la Regulación Ambiental en el Estado Mexicano**

Los instrumentos jurídicos para la regulación ambiental en nuestro país se han expedido en momentos históricos distintos, de acuerdo con los diversos modelos de desarrollo; existe en materia ambiental leyes sectoriales que atienden y regulan el aprovechamiento y la preservación de un recurso natural particular.

La primera ley mexicana que se expidió para atender los problemas de la contaminación del ambiente fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA), de esta Ley se desprendieron tres reglamentos: para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos, para el control y prevención de la contaminación de las aguas, y para prevenir y controlar la contaminación del mar.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental tuvo una vigencia de 11 años hasta que fue abrogada por la Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982, uno de los aspectos más importantes de esta ley fue que su objeto se extendió a la protección del ambiente como un todo y no solo a la prevención y control de la contaminación ambiental, en 1987, a raíz de una reforma constitucional a los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fueron reformados, con la intención de establecer las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, facultándose al Congreso de la Unión para expedir las leyes de concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Así, el 28 de enero de 1988 se promulga la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, su objetivo general es el desarrollo sustentable, además de que contenía un capítulo especial denominado de los “Delitos del Orden Federal”, el 13 de diciembre de 1996, ocurrió una importante reforma, además de un decreto que incluyó un Capítulo de Delitos Ambientales al Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, así se trasladaron los tipos que regulaba dicha Ley, y otras leyes especiales en materia ambiental, al Código Penal Federal, dentro del cual se crea un nuevo título, el Vigésimo Quinto, denominado “Delitos Ambientales”, dicha integración pretendía lograr un mayor orden y sistematización de su regulación, de tal manera que se distinguiera tanto la conducta prohibida, como el bien jurídico tutelado.

Posteriormente, en el año 2006, se adicionó la fracción II Bis, al artículo 420 del Código Penal Federal, con el objeto de proteger a las especies acuáticas denominadas abulón y langosta, de la captura furtiva de estas especies, sancionándola de manera agravada cuando ocurra no sólo durante las vedas, sino también cuando se realice fuera de ellas, en atención a que sus procesos de reproducción requieren de mayor protección. De esa evolución legislativa, deriva el texto actual del artículo 420 del Código Penal Federal.

Dentro de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la más reciente es del año 2008, para fortalecer la certificación voluntaria de predios, además obviamente de reformas, abrogaciones y publicaciones de múltiples reglamentos, decretos y acuerdos que han ido moldeando e influyen en la aplicación de la Ley misma.<sup>129</sup>

Cabe mencionar que en un subsecuente tema de esta investigación se harán reflexiones sobre la LGEEPA, sin embargo para este apartado resulta

---

<sup>129</sup> Diario Oficial de la Federación de 16 de mayo de 2008.

trascendente su mención. La propia LGEEPA cuenta actualmente con siete reglamentos expedidos por el presidente de la República, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal, y en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, frac I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos reglamentos son:

- Reglamento en materia de Evaluación del Impacto Ambiental.<sup>130</sup>
- Reglamento en materia de Residuos Peligrosos.<sup>131</sup>
- Reglamento en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.<sup>132</sup>
- Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido.<sup>133</sup>
- Reglamento en materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales.<sup>134</sup>
- Reglamento de Áreas Naturales Protegidas.<sup>135</sup>
- Reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico.<sup>136</sup>

También existe otro reglamento que se encuentra en vigor, cuya característica es que proviene de un Tratado Internacional y que fue expedido estando vigente la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA), se trata del Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.

Por otro lado la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente sentó el precedente legislativo para la distribución de competencias

---

<sup>130</sup> Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo de 2000.

<sup>131</sup> Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1998.

<sup>132</sup> Diario Oficial de la Federación del 3 de junio de 2004.

<sup>133</sup> Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1982.

<sup>134</sup> Diario Oficial de la Federación del 29 de abril 2010.

<sup>135</sup> Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 2004.

<sup>136</sup> Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 2003.

entre las Federación, los estados, los municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, con base en ello, el legislador ha optado por expedir leyes de esta naturaleza para contribuir a la solución de los problemas ambientales, determinando en ellas las facultades y atribuciones que les correspondan a cada nivel de gobierno, estableciendo las bases para la coordinación entre la Federación y los estados y entre éstos y los municipios, y regulando las actividades que producen o puedan producir impactos ambientales.

En este contexto, se han expedido las siguientes leyes generales en materia ambiental, además de la LGEEPA, en las cuales prevalece la concurrencia a que se refiere la fracción XXIX-G del artículo 73 Constitucional:

1. Ley General de Vida Silvestre.<sup>137</sup>
2. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Esta ley cuenta con su reglamento, para definir en el ámbito de competencia federal, en materia de instrumentos de política forestal, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales del país.<sup>138</sup>
3. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.<sup>139</sup>
4. Ley General de Desarrollo Social.<sup>140</sup>

Ahora bien, además de los ordenamientos legales y reglamentarios, existen leyes sectoriales que regulan el aprovechamiento y la preservación de recursos naturales determinados, y otros ordenamientos que abordan el tema ambiental de manera indirecta, al no tratarse de normas jurídicas propiamente ambientales, pero están referidas a aspectos concernientes a la protección del ambiente.

---

<sup>137</sup> Diario Oficial de la Federación del 3 de julio de 2000. Última reforma del 6 de abril de 2010.

<sup>138</sup> Diario Oficial de la Federación del 25 de febrero de 2003. Última reforma del 24 de noviembre de 2003.

<sup>139</sup> Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 2003. Última reforma del 19 de junio de 2007.

<sup>140</sup> Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004. Última reforma del 1 de abril de 2010.

A continuación se mencionan las leyes sectoriales más importantes (por los recursos naturales que protegen) y que, junto con las leyes generales y sus disposiciones reglamentarias, constituyen el marco jurídico ambiental nacional:

1. Ley de Aguas Nacionales; fue expedida el 1º de diciembre de 1992, y tuvo una última reforma el 18 de abril de 2008, es reglamentaria del artículo 27, párrafo quinto constitucional en materia de aguas que son propiedad de la nación. Su observancia es general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.

2. Ley Federal del Mar; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1986, es reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 constitucional, en lo referente a las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y, en lo aplicable, más allá de éste en las zonas marinas donde la nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicción y derechos.

3. Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable; fue publicada el 24 de julio de 2007 y abroga a la Ley de Pesca expedida el 25 de junio de 1992, es reglamentaria del artículo 27 constitucional en lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y la fauna cuyo medio de vida total, parcial o temporal sea el agua. Su objeto es garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración.

4. Ley Minera; fue expedida y publicada el 26 de junio de 1992, sufrió una reforma el 26 de junio de 2006, esta ley regula la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. Los minerales objeto de la ley son aquellos a los cuales se refiere el artículo 27 constitucional.

5. Ley General de Salud; fue publicada el 7 de febrero de 1984 y la última reforma del 20 de agosto de 2009. La relación salud-ambiente ha prevalecido en nuestra legislación como un binomio inseparable. En efecto, desde siempre, las condiciones del ambiente han influido directa o indirectamente en la salud de los hombres, así la ley General de Salud dedica particularmente un capítulo intitulado “Efectos del ambiente en la salud.”

6. Ley General de Asentamientos Humanos; fue publicada el 21 de julio de 1993, con la última reforma el 6 de junio de 2006, esta ley está vinculada desde el punto de vista ambiental con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de ordenamiento ecológico del territorio y de regulación ambiental de los asentamientos humanos, de la cual parten las disposiciones normativas estatales y municipales y del Distrito Federal en materia de uso de suelo y desarrollo urbano.

7. Ley Agraria; fue publicada el 26 de febrero de 1992, con una reforma en el año de 1993, es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria y, por tanto regula la propiedad agraria, como se recordará el artículo 27 constitucional contiene diversas disposiciones aplicables al derecho de propiedad, ya sea de naturaleza privada, agraria etc.

8. Ley Federal sobre Metrología y Normalización; fue expedida el 1º de julio de 1997 y entró en vigor un mes después, con una última reforma el 30 de abril de 2004, sus disposiciones están relacionadas con el comercio de bienes y servicios, tanto nacional como internacional. Esta ley fue emitida una vez que México estaba inmerso en el comercio internacional, habiéndose integrado al GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles), posteriormente a la OMC (Organización Mundial del Comercio) y, por supuesto, habiendo celebrado un tratado trilateral de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. La comercialización de productos elaborados en nuestro país hacia el exterior, ha exigido que tanto en los bienes como en los procesos se observen normas y estándares que otros países ya han

venido desarrollando desde los albores del siglo XX, lo cual ha hecho que México se diseñe el esquema de conformación de calidad necesario para tener trato comercial con otros Estados.

Otros ordenamientos jurídicos que inciden en la protección ambiental, pues el objeto principal no va dirigido a la protección del ambiente, pero dado el contenido de algunas de sus disposiciones, implican mandatos de hacer o no hacer en torno a la protección del ambiente:

1. Código Civil Federal; contienen varias disposiciones relativas a recursos naturales, dado que establece el régimen jurídico de los bienes y regula el ejercicio de derechos reales como el de propiedad. No obstante, una de sus disposiciones más importantes, desde el punto de vista del riesgo y de la responsabilidad objetiva que genera la causación de un daño al patrimonio de un tercero, se encuentra en el artículo 1913 que establece: "...Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima..."<sup>141</sup>

Ahora bien, la responsabilidad civil objetiva es aquella obligación de reparar el daño pecuniario por emplear cosas peligrosas, aún cuando se haya actuado lícitamente y sin culpa. Esta responsabilidad toma en cuenta el elemento objetivo consistente en la comisión del daño al emplear cosas peligrosas, por ello se le llama responsabilidad objetiva o también riesgo creado, así el artículo 1913, contiene los siguientes elementos:

---

<sup>141</sup> Código Civil Federal, Editorial Sista, México 2010, art. 1913.

- 1.- Que se use un mecanismo peligroso.
- 2.- Que se cause un daño.
- 3.- Que haya una relación de causa-efecto entre el hecho y el daño.
- 4.- Que no exista culpa inexcusable de la víctima.

Dicha responsabilidad es aplicable a la materia ambiental, porque el artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala lo siguiente: “...Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable...”

Sin embargo, considero que la responsabilidad civil no responde a las necesidades de la responsabilidad ambiental, la responsabilidad civil implica un patrimonio individual y el ambiente es un bien colectivo, por lo tanto la valoración económica ambiental no es como en materia civil, el daño ambiental es incalculable, en muchas ocasiones la reparación es imposible, por ello se hace necesario un régimen ambiental especial, es decir reformar nuestra actual LGEEPA y contemplar el daño y la responsabilidad ambiental.<sup>142</sup>

2. Código Penal Federal; es uno de los ordenamientos con incidencia directa en la protección del ambiente, tipifica en un título específico los delitos contra el ambiente. Originalmente los tipos penales conocidos como delitos ambientales fueron incorporados en la LGEEPA, pues se consideró que las conductas que atentaran contra el ambiente debían estar descritas en el mismo ordenamiento en el cual se establecen las obligaciones y generalidades con la materia. Esto hizo que los delitos ambientales fueran considerados delitos especiales durante algún

---

<sup>142</sup> A diferencia de los bienes patrimoniales personales, el ambiente ha sido considerado, con debida razón, como un bien colectivo común a todos y cada uno de los individuos, así dicho bien colectivo es inalienable e imprescriptible y así como todos tenemos derecho de disfrutarlo, también tenemos la obligación de conservarlo y preservarlo para nuestro beneficio presente y futuro.

tiempo, por estar establecidos en una ley especial relativa a una materia específica.

Fue hasta 1996 cuando la LGEEPA sufrió su reforma más importante y sustancial, y cuando mediante el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal, se derogaron los numerales 183 a 187 de la LGEEPA, 58 de la Ley Forestal, y 30 y 31 de la Ley Federal de Caza, así se trasladaron los tipos que regulaban dichas leyes en materia ambiental, al Código Penal Federal, dentro del cual se crea un nuevo título, el Vigésimo Quinto, denominado “Delitos Ambientales”, dicha integración pretendía lograr un mayor orden y sistematización de su regulación, de tal manera que se distinguiera tanto la conducta prohibida, como el bien jurídico tutelado.<sup>143</sup>

#### **4.2 La Supremacía Constitucional; relación normativa del artículo 133 Constitucional y los Delitos Ambientales en los Instrumentos Internacionales suscritos y ratificados por México**

Para abordar el tema que nos ocupa, iniciare citando el artículo 133 de la Constitución, que establece lo siguiente: “...Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados...”<sup>144</sup>

Analizando cuidadosamente el precepto en cita se encuentra que la jerarquía legal en nuestro Derecho Positivo, lo ocupa la Norma Constitucional, y posteriormente las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados

---

<sup>143</sup> LÓPEZ SELA, Luis, *op. cit.*, p. 160.

<sup>144</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op cit.*, art 133.

internacionales celebrados que estén de acuerdo con la misma, es decir si alguna ley o tratado internacional no se ajustan a los cánones previstos por la propia Constitución, no es considerada Ley Fundamental, por contravenir las disposiciones de las cuales emana esa ley o tratado. La constitucionalidad de la ley tiene su origen en el carácter armónico y sistemático que debe existir entre esa ley o el tratado internacional y la propia constitución.

En ese sentido podría aparecer una contradicción entre el ordenamiento supremo constitucional y la ley o el tratado internacional, no siendo necesario que dicha contradicción se encuentre en la totalidad de ambos ordenamientos, sino que esta contradicción se da en preceptos determinados. Ahora bien, la problemática que presentan los delitos tipificados en tratados internacionales se deriva de lo siguiente: El artículo 6 del Código Penal Federal establece: "...Cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del presente Código y, en su caso, las conducentes del Libro Segundo.

Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general..."<sup>145</sup>

Por disposición expresa de la Constitución, la facultad de legislar en materia de Delitos contra la Federación corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, puesto que es una de las facultades expresas que se otorgan al Congreso de la Unión, las materias a las cuales se refiere el artículo 73 constitucional son esenciales, fundamentales para la estructura y funcionamiento de la República en un ámbito de absoluta legalidad dentro de un sistema Federal, o sea, un Estado de Derecho Democrático, Republicano y Federal. Artículo 73 constitucional: "...El Congreso tiene facultad: Para establecer los delitos y las faltas contra la

---

<sup>145</sup> *Ídem*, art 6.

Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales...”<sup>146</sup>

Hay que recordar que los Delitos Especiales previstos en Tratados Internacionales, son federales, por así disponerlo el artículo 50 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ahora bien retomando lo señalado por el artículo 133 y 73 ya citados, señalamos que el artículo 6º del Código Penal deviene en anticonstitucional en su parte relativa a la tipificación de delitos en tratados internacionales, ya que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas contra la Federación, y los tratados internacionales se celebrarán, no por medio del procedimiento legislativo riguroso que prevén los artículos 71 y 72 constitucionales, sino que por el Presidente de la República con aprobación del Senado. El artículo 76 constitucional en su parte relativa establece: “...Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos...”

Por su parte el artículo 89 constitucional expresa: “...La facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: X. Dirigir la política exterior y

---

<sup>1</sup> Ibidem, art 73, frac XXI.

celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado...”

Ahora bien, la Ley sobre la Celebración de Tratados establece lo siguiente: “Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”.<sup>147</sup>

Como ya se explicó, la facultad para celebrar un tratado internacional le corresponde al Poder Ejecutivo (artículo 89 fracción X de la Constitución) y su aprobación al Senado de la República (artículo 76 fracción I), es por lo anterior que, cualquier tratado internacional que tipifique delitos es inconstitucional, puesto que la facultad exclusiva e innegable de legislar en materia penal federal, corresponde solamente al Congreso de la Unión (artículo 73 fracción XXI), por lo que los tratados que contemplen delitos en su articulado no están de acuerdo con la norma constitucional, tal y como lo señala el artículo 133 constitucional, y por lo tanto no pueden ser considerados como Ley Suprema de la Unión.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación por tesis jurisprudencial, sesionando en Pleno, dejó en claro que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Ley sobre la Celebración de Tratados, Editorial Sista, México 2010, art 1.

<sup>148</sup> Tesis P. LXXVII, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t X, noviembre de 1999, p 46.

Las consideraciones que le máximo tribunal tomó en cuenta para llegar a esa conclusión son las siguientes: a) Los compromisos internacionales consignados en los tratados internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades (federales, locales y municipales) frente a la comunidad internacional. b) El Poder Constituyente facultó al Presidente de la República a suscribir tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y de la misma forma el Senado de la República fue facultado por el Constituyente para aprobar dichos tratados interviniendo como representante de la voluntad de las entidades federativas. Así el Supremo Tribunal del país concluye que la jerarquía normativa que establece la Constitución es la siguiente: Constitución, Tratados Internacionales, Leyes federales y locales, ubicadas en el mismo nivel normativo y supeditado a las disposiciones de la Constitución y a los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

#### 4.2.1 Conferencia de Estocolmo en 1972

El desarrollo industrial de los países del orbe ha sido un factor determinante en la conformación de sus diversas economías, pero también ha comprometido la vida en el planeta, incluida la de los seres humanos. La sobreexplotación de los recursos naturales ha generado serios problemas ambientales como la contaminación atmosférica; de los mares, la lluvia ácida, el calentamiento global por la alta concentración de gases productores de efecto invernadero, el daño a la capa de ozono y la pérdida de diversidad biológica, que se han acumulado paulatinamente y cuyos efectos negativos trascienden fronteras y rebasan la capacidad de los Estados para solucionarlos, aunque sean causados por fuentes contaminantes que se encuentren en sus territorios correspondientes.

Lo anterior es de particular importancia, en virtud de que las consecuencias de la degradación ambiental no permanecen en los confines territoriales del Estado en el que ocurren, sino que se trasladan de un lado a otro, afectando a los ecosistemas y a personas de terceros Estados, por lo que implican una dimensión

internacional. De esta manera, los países han decidido participar conjuntamente en la celebración de tratados y acuerdos internacionales en los que se establezcan normas, principios, criterios y lineamientos para que todos implementen, en sus respectivos sistemas normativos, acciones de control y prevención de daños a los ecosistemas o a recursos naturales en particular y sancionen conductas que dañen o puedan dañar el ambiente.

Así, del 5 al 16 de junio de 1972 se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, a la que asistieron 113 Estados, entre ellos México. Esta Conferencia provino de la Resolución 2398 (XXIII) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1968, en la cual se plasmó en el ámbito internacional la primera preocupación sobre la protección del ambiente en general, y se señaló la urgencia de una acción intensa para limitar y en la medida de lo posible eliminar el daño al ambiente. La Conferencia de Estocolmo originó acuerdos asumidos por los Estados participantes en cuatro áreas determinadas, las cuales son las siguientes:

1. Un plan de acción para políticas ambientales que contiene 106 recomendaciones, de las cuales la más importante es la creación de una agencia de monitoreo internacional cuyo objetivo es informar a cualquier Estado u organización interesado en conocer las condiciones ambientales de la Tierra.
2. Un fondo para el ambiente constituido con aportaciones voluntarias de los Estados.
3. El establecimiento del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con sede en Nairobi, Kenia, en el continente africano. Este programa es considerado como un organismo encargado de la protección, preservación, y

planificación de los recursos naturales, así como de organizar y ejecutar seminarios, conferencias y proyectos de codificación normativa para proteger el ambiente.

4. Una declaración de principios para el medio ambiente humano, de naturaleza no vinculante, mejor conocida como la “Declaración de Estocolmo”.

Las proclamaciones y principios de la Declaración de Estocolmo tienen una estructura análoga o similar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sus planteamientos iniciales son de suma importancia para la concientización de los países y las personas del proceso evolutivo de la raza humana y su desarrollo en el ambiente, reconoce los daños causados por el hombre a su entorno natural o artificial, así como los niveles peligrosos de contaminación del agua, del aire, de la tierra y de los seres vivos; graves trastornos del equilibrio ecológico en la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos naturales insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del ser humano, en el ambiente creado para él.

La Declaración de Estocolmo reconoce también la importancia del desarrollo y los avances logrados, producto de la capacidad del hombre para transformar todo lo que le rodea, así tal capacidad, utilizada con discernimiento, puede otorgar a todos los pueblos los beneficios de dicho desarrollo y darles la oportunidad de mejorar su existencia; por el contrario, si esa aptitud se emplea de manera errónea o imprudente –como por desgracia sucede actualmente- puede causar daños incalculables al ser humano y a su ambiente. Por esa razón, en dicho documento se pide a los gobiernos y a los pueblos que unan esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente, para beneficio del hombre y de su posteridad.

Dos aportaciones relevantes de esta declaración son establecer las bases del concepto desarrollo sustentable, partiendo de la obligación que tiene el ser

humano de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones actuales y futuras.

#### 4.2.2 Conferencia de Río en 1992

Veinte años después al primer intento en Estocolmo, se realiza la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), efectuada en Río de Janeiro, Brasil del 3 al 14 de junio de 1992, también conocida como la “Cumbre de la Tierra” o la “Conferencia de Río”, en la que participaron 176 Estados (entre ellos México) y cuya magnitud no tiene precedentes en la historia de la humanidad. Pues veinte años después de la Declaración de Estocolmo el hombre reconoció que, a pesar del esfuerzo realizado para solucionar los problemas ambientales del planeta, el continuo y grave desequilibrio ecológico mundial demandaba acciones concretas y efectivas para proteger el ambiente y así evitar solo declaraciones.

Dicha Conferencia tuvo un logro importantísimo al incluir en la agenda de prioridades de los países asistentes el tema de la protección ambiental como parte de sus esquemas de desarrollo, de tal manera que ambiente y desarrollo formaran un binomio inseparable, conceptualmente reducido a dos palabras: desarrollo sustentable. La Conferencia también generó la proclamación de una serie de principios no vinculantes, cuyas bases se encuentran en la Declaración de Estocolmo. Sin embargo, a diferencia de ésta, en la Conferencia de Río se emitieron tres documentos importantes en materia de protección del ambiente y de sus componentes, constituyendo dos de ellos verdaderos tratados internacionales ambientales con fuerza obligatoria para sus signatarios. Dichos documentos son los siguientes:

1. La Agenda del siglo XXI o Agenda XXI, como mejor se conoce, dispone de un plan de acción de naturaleza no vinculante, en el cual hay diversas propuestas para administrar los recursos naturales, dicho plan contiene 40 capítulos

referentes a la atmósfera, los océanos, el agua para consumo, los recursos terrestres, la pobreza, la demografía y la salud; incluye también medios de implementación tales como financiamiento, acceso y transparencia de tecnología y cuestiones legales e institucionales.

2. La Convención de Cambio Climático. Esta Convención es un tratado internacional adoptado en Nueva York el 9 de mayo de 1992, el gobierno mexicano lo firmó el 13 de junio del mismo año. El Senado de la República aprobó la Convención ratificándola el 3 de diciembre de 1992. La Convención de Cambio Climático surgió al reconocer las naciones que las actividades humanas han incrementado de manera sustancial las concentraciones de gases de efecto invernadero como el dióxido de carbono en la atmósfera, lo cual ocasionará un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera terrestre, afectando negativamente tanto a los ecosistemas naturales como a la humanidad.

En ese sentido, la Convención se celebró con la finalidad de propiciar las acciones de los países (especialmente los industrializados) para disminuir las emisiones contaminantes de la atmósfera. Esto lo refleja el propio tratado en comento desde su objetivo, el cual consiste en lograr que las concentraciones de gases de efecto invernadero se establezcan en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas en el sistema climático.

3. El Convenio sobre la Diversidad Biológica. Fue firmado por 163 Estados, entre ellos México, que lo suscribió el 13 de junio de 1992. En este Convenio se dejó plasmada la preocupación internacional debido a la considerable reducción de la biodiversidad en el orbe, como consecuencia de las actividades humanas; por ello, fue necesario que los países se comprometieran a conservar y a utilizar de forma sostenible su riqueza natural de flora y fauna, no sólo por la función que desempeñan en los ecosistemas terrestres sino también por su importancia en la satisfacción de necesidades alimentarias y de salud.

Se puede decir que la Declaración de Río reafirma de manera importante a través de sus 27 principios, aquellos principios establecidos en la Declaración de Estocolmo. A su vez, la Declaración de Río pretende sentar las bases para el derecho positivo doméstico de cada uno de los Estados signatarios. Si bien, al igual que en el caso de su antecesor, tampoco es un instrumento coercible, este documento ha dado un importante impulso al Derecho Internacional Ambiental y ha servido de guía para la política ambiental sostenible de numerosos Estados, incluyendo a México. El resto de los instrumentos firmados representaron importantes consensos en principios de conducta respecto de diversas áreas o problemas ambientales de trascendencia global.

#### 4.2.3 Johannesburgo 2002

Diez años después de realizada la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y a 30 años de celebrada la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, conocida también como la Cumbre de Johannesburgo, en Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

En dicha cumbre los países participantes aceptaron que no se han alcanzado los objetivos fijados en la Cumbre de la Tierra y que el avance hacia un desarrollo sostenible es más lento de lo previsto: pues el ambiente continúa deteriorándose así como la pérdida de la biodiversidad, disminuyendo las poblaciones de peces, la desertificación avanza en tierras fértiles, los efectos del cambio climático son evidentes, los desastres naturales ocurren con mayor frecuencia, devastación y los países en vías de desarrollo son más vulnerables debido a que la contaminación del aire, el agua y los mares impide a millones de personas vivir una vida digna.

Otro problema destacado en la Cumbre de Johannesburgo es el acrecentamiento de la pobreza en el mundo; los países que la integran coinciden

al señalar que la desigualdad entre ricos y pobres cada vez es más profunda, tanto en las sociedades de los pueblos como en las naciones desarrolladas o en las vías de desarrollo, lo cual representa una grave amenaza a la prosperidad, la seguridad y la estabilidad mundiales.

En respuesta a lo anterior, y partiendo de las bases establecidas en la Cumbre de la Tierra y en el Programa 21 o Agenda del Siglo XXI, los países participantes fijaron una serie de compromisos y acciones a realizar en dos documentos básicos:

1. La declaración política intitulada “El Compromiso de Johannesburgo por un Desarrollo Sostenible”, en la cual se destaca que el Compromiso de Johannesburgo está centrado en las necesidades básicas de la dignidad humana: el acceso al agua limpia y al saneamiento, la energía, la atención de la salud, la seguridad alimentaria y la diversidad biológica; reconociendo también la importancia esencial de la tecnología, la educación, la capacitación y la creación de empleo.

2. Un plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable cuyos objetivos persiguen, principalmente, erradicar la pobreza, modificar las formas insostenibles de consumo y producción, así como la protección y gestión de los recursos naturales en el desarrollo económico y social.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> FOY Pierre, Germán V. *et al.*, **Derecho Internacional Ambiental**, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú 2003, pp. 57-76.

#### 4.2.4 Copenhague 2009.

La XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático se celebró en Copenhague Dinamarca, del 7 al 18 de diciembre de 2009, denominada 15ª Conferencia de las partes, fue organizada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que organiza conferencias anuales desde 1995 con el objetivo principal de lograr un acuerdo vinculante para reducir las emisiones de efecto invernadero para sustituir al Protocolo de Kioto, una vez que este expire en 2012. En la conferencia se acreditaron 34,000 personas entre delegados de los 192 países miembros de la Convención, expertos en clima, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG'S) y prensa. El objetivo de la conferencia, era la conclusión de un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el clima, válido en todo el mundo que se aplicaría a partir de 2012.<sup>150</sup>

No obstante, en la Cumbre de Naciones Unidas sobre el tema, se alcanzó un acuerdo que no tiene carácter de vinculante sobre el cambio climático, además se omitió el monto global de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de los países que provocan el calentamiento del planeta, en contra de lo que pretendía como uno de los objetivos principales. El texto, que debía ser aprobado por el pleno y que no sucedió, sólo mantiene el objeto de que la temperatura no suba más de dos grados centígrados en este siglo para evitar una interferencia peligrosa con el clima. También se estableció la financiación que los países ricos se comprometieron a destinar para la mitigación y adaptación al cambio climático de las naciones en vías de desarrollo.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> El Protocolo de Kioto sobre el cambio climático, es un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de seis gases que causan el calentamiento global como por ejemplo el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), gas metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), además de tres gases industriales fluorados: Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC) y Hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>), en un porcentaje aproximado de al menos un 5%, dentro del periodo que va desde el año 2008 al 2012.

<sup>151</sup> Ramos Jorge, "Nada en firme contra el cambio climático", Periódico "El Universal", México D.F., sábado 19 de diciembre de 2009, p A 22.

Sin embargo, considero que la cumbre no tuvo los alcances que se pretendían y que se venía planteando con la Convención Marco, por lo que resulta insuficiente y se tendrá que esperar resultados en la próxima conferencia de dicha Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático denominada 16ª Conferencia de las partes, que se celebrará en Cancún México, a finales del año que transcurre, y se vislumbra alcanzar un acuerdo vinculante que obligue a todos los países a cumplir y no sólo a dar una declaración política, como sucedió el pasado 2009 en Copenhague.

#### **4.3 Reflexiones sobre la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Se debe decir, que nuestra actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente actualmente en vigor ha sufrido diversas reformas como ya se ha mencionado en diversos capítulos de la presente investigación. Asimismo las reformas constitucionales al artículo 25 en 1983 y los artículos 27 y 73, en 1987, las cuales terminaron por “desfederalizar” la protección del ambiente, haciéndola una materia concurrente (al incluirse la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional), en la que participan la Federación, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, determinadas y delimitadas por la propia LGEEPA.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como ya se explicó, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y abrogó a la Ley Federal de Protección al Ambiente. Su objeto general es reglamentar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente en todo el territorio nacional, incluidas las zonas en las cuales la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. El fin particular de la LGEEPA, originalmente era establecer las bases para:

- Definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación.
- El ordenamiento ecológico.
- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente.
- La protección de las áreas naturales así como la flora y fauna silvestres y acuáticas.
- El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas.
- La prevención y el control de la contaminación del aire, el agua y el suelo.
- La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia.
- La coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este ordenamiento.

Sin embargo, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue modificado y adicionado mediante reformas a dicha ley en 1996, de tal manera que su propósito actual, aunque no distante del original, contiene elementos importantísimos como el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente sano y adecuado –el cual se adelantó a la reforma constitucional de 1999 al artículo 4 de la Constitución y propiciar las condiciones para el desarrollo sustentable, así la configuración actual del objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es el siguiente:

- “...Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación.
- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente.
- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.
- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas.
- La prevención y el control de la contaminación del aire, el agua y el suelo.
- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.
- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental correspondan a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, según el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución.
- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.
- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la

imposición de sanciones administrativas y penales que correspondan...”<sup>152</sup>

En este orden de ideas, diré que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es una ley marco, y en eso consiste fundamentalmente – aunque no de forma exclusiva- su naturaleza jurídica, así se denomina a los ordenamientos jurídicos que se han expedido en los últimos tiempos en esta materia, cuando ellos, al regular el conjunto de la protección al ambiente no agotan este tema y, en consecuencia, dejan subsistentes los ordenamientos jurídicos preexistentes que versan sobre temas específicos que tienen que ver con la misma protección al ambiente, las leyes marco se sobreponen a la legislación ambiental preexistente, modificándola mediante reglas generales sobre la materia, a cuyas prescripciones quedan por lo habitual subordinadas a las reglas específicas contenidas en los ordenamientos jurídicos preexistentes, en el sentido de que se aplican sólo de manera supletoria.

Lo anterior es así en virtud de que las leyes ambientales preexistentes regulan de manera específica ciertos elementos ambientales como el agua, los minerales, el suelo, la flora, la fauna, etc., sin considerar sus relaciones con los demás componentes naturales, así la legislación ambiental vigente es eminentemente sectorialista y reduccionista, para superar ese estado de cosas, se expiden las llamadas leyes marco, que incorporan a la legislación ambiental una visión holística y sistemática del ambiente, mediante reglas que regulan los elementos y efectos ambientales desde una perspectiva que considera al ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema.

Las leyes marco tienen dos finalidades: a) regular la materia para la que fueron expedidas, y b) dejar subsistentes las demás leyes primigenias que se ocupan de temas específicos que tienen relación directa con la materia objeto de la ley

---

<sup>152</sup> D. ACEVES ÁVILA, Carla, *op. cit.*, p. 95.

marco. Sin embargo, y desde el punto de vista de las competencias, las leyes marco o leyes generales que expide el Congreso de la Unión, tienen dos propósitos simultáneos:

1. Distribuir competencias entre la Federación y los estados, sentando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas.
2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales, es decir, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente.

#### **4.4 Los Delitos Ambientales en la Normatividad Interna Mexicana**

Los delitos ambientales en la normatividad interna de nuestro país a nivel federal, local y los estados de México, Nayarit y Quintana Roo, se han contemplado en diversos ordenamientos ambientales, sin embargo y como ya se abordó, dichos ordenamientos han sido objeto de reformas, por lo que los delitos especiales que se contemplaban en los mismos se han trasladado a los Códigos Penales. A continuación se elabora un breve análisis referencial de los delitos ambientales contemplados en tales códigos.

##### **4.4.1 Estado de México**

En el caso del Estado de México, en el Subtítulo Séptimo, se contempla el apartado denominado “Delitos contra el Ambiente”, que consta de dos Capítulos, en donde en el primero de éstos, a partir del artículo 228, se tipifican las conductas que afecten las áreas verdes o jardineras pública; también las conductas que causen daño a la salud pública o desequilibrio a los ecosistemas; a quien provoque intencionalmente un incendio forestal; a quien descargue, deposite, infiltre o derrame aguas residuales de carácter industrial, desechos o contaminantes en las aguas o en los suelos de jurisdicción estatal o municipal, que

causen daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas; quien despida o descargue en la atmósfera gases, humos, polvos, líquidos que ocasionen daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas, en zonas o fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal; genere emisiones de ruido, vibraciones, energía lumínica o térmica en zonas de jurisdicción estatal o municipal que ocasionen daños a la salud pública, flora, fauna o los ecosistemas. A los responsables de dichos delitos se les impondrá prisión de 2 a 8 años y de 30 a 150 días multa. Por su parte el artículo 229 hace referencia a la tala indebida de bosques, imponiendo una pena de 7 a 15 de prisión y de 700 a 1000 días multa. También se contemplan agravantes en los casos en que se empleen instrumentos, vehículos o que participen servidores públicos.

El artículo 230 señala a quien dolosamente deteriore, por el uso, la ocupación o el aprovechamiento, un inmueble que por decreto del ejecutivo del Estado haya sido declarado área natural protegida, en sus diferentes modalidades de reservas estatales, parques estatales, parques municipales, reservas naturales privadas o comunitarias, parajes protegidos, zonas de preservación ecológica de los centros de población y las demás que determinen las leyes y reglamentos de la materia, se le impondrán de 3 a 10 años de prisión y de 150 a 200 días multa.

Del artículo 231 al 234, se contemplan los delitos relativos a los responsables que circulen vehículos automotores, ostensiblemente contaminantes, además a quien altere en cualquier forma, sustituya, destruya, trafique o haga uso indebido de documentos oficiales relativos al programa de verificación de vehículos automotores; destine sus establecimientos a actividades diferentes a la verificación de emisiones contaminantes; siendo propietario, responsable o técnico de los verificentros, condicione la aprobación de la verificación vehicular, a la entrega de dádivas en efectivo o en especie, o por cualquier motivo cobre por la verificación una cantidad superior a la autorizada oficialmente; en calidad de usuario del servicio de verificación vehicular, ofrezca, prometa o entregue dinero o cualquier dádiva, con el fin de alterar los resultados de la verificación vehicular

obligatoria; a los prestadores de servicios ambientales autorizados que proporcionen documentos o información falsos u omitan datos con el objeto de que las autoridades ambientales competentes otorguen o avalen licencias, autorizaciones, registros, constancias o permisos de cualquier tipo, se les impondrán de 1 a 8 años de prisión y de 30 a 150 días multa.

El Capítulo II está conformado por los delitos contra la flora y la fauna silvestre, así el "...Artículo 235 señala que se les impondrá de 1 a 6 años de prisión y 30 a 150 días multa a quien realice cualquier acto que cause la destrucción, daño o perturbación de la vida silvestre o de su hábitat, incluidos los actos de contaminación que representen una destrucción, daño o perturbación de la vida silvestre; utilice el suelo y demás recursos con fines agrícolas, ganaderos o forestales sin realizar las medidas de preservación de poblaciones y ejemplares de la vida silvestre y su hábitat; maneje ejemplares de especies exóticas fuera de confinamiento controlado o sin respetar los términos del plan del manejo aprobado; viole los tiempos de los programas de restauración o veda establecidas por las autoridades competentes; posea ejemplares vivos de vida silvestre fuera de su hábitat; traslade ejemplares de la vida silvestre sin previa autorización; aproveche, traslade, exhiba, entrene, sacrifique o someta a cuarentena ejemplares de la vida silvestre sin observar las disposiciones sobre trato digno y respetuoso establecidas por la ley correspondiente; y practique la caza deportiva sin la autorización correspondiente..."<sup>153</sup>

#### 4.4.2 Nayarit

En el Código Penal de esta entidad, existe un único capítulo denominado: "De los delitos contra la ecología", en el artículo 384 encontramos que los actos u omisiones que alteren y afecten el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, entre ellas se enlistan las actividades altamente riesgosas, los actos con

---

<sup>153</sup> Código Penal del Estado de México, Editorial Isef, México 2010.

materiales o residuos que no sean considerados altamente peligrosos, y que le compete conocer al Estado y Municipios, que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, a los ecosistemas o sus elementos, previo dictamen que al efecto emitan las autoridades administrativas competentes, la descarga en la atmósfera de gases, humo o polvos, que ocasionen daños graves a la salud pública, la flora, la fauna o a los ecosistemas, en el ámbito de la competencia estatal o municipal; la descarga depósito infiltración de aguas residuales, desechos o contaminantes, en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes de agua en jurisdicción estatal, o en su caso municipal, que ocasionen daños a la salud pública, la flora, la fauna, o los ecosistemas; la generación de emisiones o ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, colores o contaminación visual en zona de jurisdicción estatal o municipal, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o a los ecosistemas, y finalmente a quien sin tomar las debidas precauciones e informar previamente a las autoridades municipales y ejidales inicie un incendio que rebase los límites del terreno que posea y dé lugar a un daño generalizado.<sup>154</sup>

#### 4.4.3 Quintana Roo

En el Código Penal de este estado en el Capítulo II se encuentran tipificados los “Delitos contra la ecología”, así en su artículo 179 se dice que se impondrá de 6 meses a años y multa de 25 a 400 días multa al que: Descargue contaminantes peligrosos que deterioren la atmósfera o que provoquen daños graves a la salud, la flora o en general, los ecosistemas, cuya conservación sea de la competencia de las Autoridades del Estado; descargue o arroje en aguas de jurisdicción local, o infiltre en suelos o subsuelos, sin su previo tratamiento, aguas residuales, desechos u otras substancias o materiales contaminantes que causen daños graves a la salud o a los ecosistemas; genere emisión de energía térmica, ruidos o vibraciones, que ocasionen graves daños a la salud, a la flora, fauna o ecosistemas; contamine o permita la contaminación de alimentos o bebidas con

---

<sup>154</sup> Código Penal para el Estado de Nayarit, Editorial Isef, México 2010.

repercusiones para la salud individual o colectiva, o provoque la erosión, deterioro o degradación de los suelos y subsuelos de jurisdicción local.

En el título quinto los “Delitos contra la economía pública estatal” posee el Capítulo I denominado a su vez “Delitos contra la riqueza forestal del estado”, en el “...Artículo 236 se habla de una punibilidad de 2 a 10 años de prisión y de 25 a 400 días multa, al que: Sin contar con el permiso correspondiente debidamente requisitado y expedido por las autoridades competentes, ordene o realice explotaciones forestales en montes de jurisdicción local; cause incendios en los montes, dañando o destruyendo la vegetación forestal del Estado; corte o en cualquier otra forma hiera de muerte o destruya árboles de la Entidad que arroje un volumen de más de veinticinco metros cúbicos en rollo; transporte productos forestales locales sin la documentación correspondiente; al amparo de una autorización forestal expedida legalmente, la ejecute con violación en sus términos, excediéndose en sus alcances; obtenga una autorización de explotación forestal valiéndose de actos simulados proporcionando datos falsos a la autoridad representativa; al servidor público del Estado que, expida autorización improcedente en el ejercicio de su cargo o comisión o con motivo de ello, en cualquier forma participe en la comisión de alguno de los delitos anteriores, se le impondrá hasta una tercera parte más de la pena prevista en éste artículo y, además, se le destituirá de su cargo e inhabilitará para ocupar otro hasta por cinco años. Finalmente el artículo 237 señala que los productos explotados, transportados o adquiridos ilegalmente, así como los instrumentos de explotación y medios de transporte, serán decomisados en beneficio del Estado...”<sup>155</sup>

#### 4.4.4 Distrito Federal.

En el ámbito local, tenemos en el Código Penal el Título Vigésimo Quinto denominado “Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental”, que a su vez

---

<sup>155</sup> Código Penal Para El Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Editorial Isef, México 2010.

contempla tres Capítulos intitulados: “Delitos contra el ambiente”; “Delitos contra la gestión ambiental”; y finalmente las “Disposiciones comunes a los delitos”, previstos en dicho título, en donde se considera lo siguiente: Artículo 343. Se le impondrán de tres a nueve años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien ilícitamente realice la ocupación o invasión de: Un área natural protegida o área de valor ambiental de competencia del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; el suelo de conservación una barranca; o un área verde en suelo urbano. Las penas en este artículo se aumentaran en una mitad cuando la ocupación o invasión se realice con violencia, así como a quien instigue, promueva, dirija o incite la comisión de las conductas anteriores. El artículo 343 Bis, señala que se impondrán de 3 a 9 años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien ilícitamente realice el cambio del uso del suelo en: Un área natural protegida, en suelo de conservación, en una barranca; o un área verde en suelo urbano.

Del artículo 344 al 345 se contempla lo siguiente: Se le impondrán de 1 a 5 años de prisión y de 300 a 1,500 días multa, a quien ilícitamente descargue o deposite hasta tres metros cúbicos, en cualquier estado físico, residuos de la industria de la construcción; se impondrán de 6 meses a 5 años de prisión y de 500 a 2,000 días multa, a quien ilícitamente extraiga suelo o cubierta vegetal por un volumen igual o mayor a dos metros cúbicos; de 3 a 9 años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien ilícitamente descargue o deposite más de tres metros cúbicos, en cualquier estado físico, excepto líquido, residuos de la industria de la construcción; y de 2 a años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien ilícitamente ocasione uno o más incendios que dañen: Un área natural protegida; el suelo de conservación; una barranca; una zona de recarga de mantos acuíferos; o un área verde en suelo urbano.

Por su parte el artículo 345 Bis, señala que se impondrán de 3 meses a 5 años de prisión y de 500 a 2,000 días multa, al que ilícitamente derribe, tale u ocasione la muerte de uno o más árboles. El artículo subsecuente dice que se impondrán de

2 a 6 años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien ilícitamente contamine por emisión de gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, provenientes de fuentes fijas ubicadas en el Distrito Federal o de fuentes móviles que circulan en el Distrito Federal, contamine por descargar depositar o infiltrar aguas residuales, residuos sólidos o industriales no peligrosos, líquidos químicos o bioquímicos; contamine por descargar depositar o infiltre residuos sólidos, líquidos o industriales de manejo especial; contamine por generar emisiones de energía térmica o lumínica, olores, ruidos o vibraciones; realice actividades riesgosas; contamine por generar manejar o disponer residuos sólidos o industriales no peligrosos.

El Capítulo II titulado “Delitos contra la gestión ambiental”, así del artículo 347 al 347 quintus, se enlistan dichos delitos que consisten en: “...El cambio provisional de aditamentos o equipos de cualquier vehículo automotor, con el objeto de obtener documentos que acrediten la aprobación de la verificación vehicular prevista en las disposiciones jurídicas aplicables en el Distrito Federal, alterar o permitir la alteración u opere en forma indebida cualquier equipo o programa utilizado para la verificación vehicular; ilícitamente venda documentos que acrediten la aprobación de la verificación vehicular; al propietario, responsable o técnico de los centros de verificación vehicular que por sí o por interpósita persona, solicite o reciban indebidamente dinero o cualquier otra dádiva para la aprobación de la verificación vehicular, o por cualquier motivo cobre una cantidad superior a la autorizada oficialmente; y al que obtenga una autorización proveniente de cualquier autoridad ambiental del Distrito Federal, a partir de información falsa o de documentos falsos o alterados; a los prestadores y laboratorios de servicios ambientales, que proporcionen documentos o información falsa u omitan datos con el objeto de que las autoridades ambientales otorguen o avalen cualquier tipo de permiso, autorización o licencia...”<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Código Penal para el Distrito Federal, Editorial Sista, México 2010.

Ahora bien, es importante mencionar que el tema de protección al ambiente por el Estado mexicano siempre ha sido desprovisto de atención, tal es el caso del Distrito Federal, en donde hace apenas 11 años se instauró la Ley Ambiental aprobada en 1999, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, misma que regula las disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal, particularmente por la emisión de contaminantes, la realización de actividades riesgosas o la afectación de recursos naturales, por considerar el legislador local una afectación a la sociedad mexicana. Lo resulta relevante, pues en cierta forma existe una preocupación del legislador local, por proteger las ya de por sí, escasas áreas ecológicas que quedan en la Ciudad de México, pero dejando sin protección a las especies en peligro de extinción que habitan en el Zoológico más importante del país, evitando con ello actos de impunidad, como aquellas conductas de tráfico, comercio y venta de especies realizada por la delincuencia ambiental, mismas que llegan a tener consecuencias, no solamente con el equilibrio ecológico a nivel local, o, en todo el país, sino también a escala internacional. De ahí la justificación de tipificar el tráfico de especies en el Código Penal para el Distrito Federal por trascender el problema del campo social el tráfico de especies, al campo derecho penal.

El tráfico de especies, si bien, no es un delito común en el Distrito Federal, no deja de existir la posibilidad de su realización y que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal deba de investigarlo. México ha perdido 40 por ciento de su fauna debido al comercio ilegal de animales, actividad que se ha convertido en una amenaza internacional contra la humanidad y la naturaleza. El tráfico de animales silvestres, es un negocio mundial de 20 mil millones de dólares anuales, destacándose en primer lugar Brasil.

Recientemente, los medios de comunicación dieron a conocer la noticia del presunto robo en el Zoológico de Chapultepec, de un “*mono tití león de cabeza dorada*”, el cual medía 20 centímetros, pesaba menos de dos kilos y se le considera especie amenazada, valuado en 350 mil pesos. Este hecho ocurrió

durante los 12 días que estuvieron cerradas las instalaciones, con motivo del brote de epidemia de Influenza, en el mes de abril del año 2009.

Según datos proporcionados a la autoridad ministerial, empleados que se encargan de atender a los animales acudieron a la zona donde se localizan los simios para realizar el aseo de rutina, y descubrieron que faltaba el primate de tres meses de nacido. Lo que originó que el Ministerio Público de la Delegación Miguel Hidalgo, iniciara averiguación previa por el delito de robo diverso, hipótesis que responde a la falta de una normatividad adecuada para realizar una investigación especializada sobre la materia. En tanto, se descarte el supuesto de una desaparición del primate que se haya escapado, se estará a lo dispuesto por el delito de robo. Pero qué pasaría si existieran antecedentes de otros animales que se han extraviado del Zoológico, poca posibilidad tendría la autoridad ministerial para realizar una indagatoria por tráfico, comercio, venta, etcétera de especies protegidas, lo cual genera una desarmonía entre la normatividad medio ambiental y la realidad delictiva.

Otro de los problemas que enfrenta la autoridad es determinar el monto de lo robado en fauna y flora, en muchas ocasiones no existe un valor legal de los ejemplares de especies fijado por las autoridades nacionales o internacionales por lo que, en muchos casos, que el hecho constituya delito o infracción administrativa quedará supeditado al precio que supuestamente haya alcanzado en el mercado negro, lo cual, permitiría aceptar un real tráfico de especies en nuestro país y la necesidad de sancionarlo a nivel local. Por lo anterior, se estima conveniente e indispensable que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tenga herramientas jurídicas para combatir efectivamente a aquellos delincuentes que obtienen alguna ganancia con el tráfico de animales protegidos, porque es poco probable que la misma persona que robo el mono tití león de cabeza dorada, sea para quedárselo, simplemente el mantenimiento, cuidado, atención médica, etcétera representa un enorme gasto económico, sino que más bien, se sustrae al animal para ser entregado a otro sujeto que tenga el suficiente potencial monetario

para darle una manutención correcta. En este punto podríamos estar ante una asociación delictiva por tráfico de especies.

Por ello resulta importante tipificar un delito *ad hoc* por tráfico de animales o flora, es el reflejo de la preocupación y demanda de las autoridades encargadas de salvaguardas a este género de la delincuencia contra el ambiente, por tanto es necesaria una reforma al Código Penal para el Distrito Federal en lo relativo al Título Vigésimo Quinto Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental, Capítulo I Delitos Contra el Ambiente, para quedar como sigue: "...Artículo 346Bis. Se impondrá pena de uno a cinco años de prisión y de mil a cuatro mil días multa al que ilícitamente, realice actividades de tráfico, importación o exportación, transporte, comercie, flora o fauna en peligro de extinción, contraviniendo las disposiciones de carácter general protectoras de las especies silvestres..."<sup>157</sup>

Después del análisis a los delitos ambientales contemplados en los respectivos Códigos Penales a nivel federal, local y los tres estados materia de estudio, se concluye que no es suficiente tipificar conductas que atenten contra el ambiente, porque la gran mayoría son réplicas del Código Penal Federal y no son producto del análisis real de las necesidades y urgencias propias de cada entidad, sin embargo dicho código requiere de modificaciones estructurales, en donde por ejemplo todos los delitos ambientales se persigan de oficio, se debe contemplar un reenvío específico a la normatividad ambiental actual e insisto que es urgente y necesario crear un sistema de justicia ambiental, que haga posible una verdadera protección, conservación y restauración del ambiente.

---

<sup>157</sup> Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal número 5, Grupo Criminogénesis, México, 2009.

#### **4.5 Perspectiva de la Política Criminológica; para la protección ambiental en México**

Iniciaré diciendo que, en el siglo XX surge la revolución tecnológica que permitirá, a la larga la aparición del nuevo poder planetario conocido como globalización, fenómeno que trae aparejada la disminución de poder de los gobiernos locales. Por lo anterior la soberanía entra en crisis y se hace evidente la inexistencia de poder para realizar reformas estructurales, por lo que el político “vende” ilusiones de solución a partir del instrumento de respuesta por antonomasia: el ordenamiento punitivo.

En este escenario es dable comprender el porqué el Derecho Penal se erige en la panacea que resuelve problemas de aristas múltiples tales como terrorismo, delincuencia organizada, tráfico de personas, de psicotrópicos, de menores, se tutela el ambiente, la seguridad urbana, volviéndose el Derecho Penal la única vía para resolver dichas problemáticas. Sin embargo, se inicia una guerra legítima que permite que desaparezcan los límites jurídicos de la actuación del Estado frente a sus gobernados, exacerbándose la violencia estructural contra éstos.

Ahora bien, es necesario definir y hacer la distinción entre Política Criminal y Política Criminológica; así mientras la primera es el ejercicio del poder que prohíbe, excluye, estigmatiza y, sobre todo reprime la actividad criminal, el Estado se erige como el ente que ejerce el monopolio de la violencia legítima y el instrumento que comúnmente utiliza para resolver el problema criminal es la ley penal. La Política Criminológica por su parte, surge para dar paso, no al ejercicio del poder, sino a una ciencia que permita frenar al propio poder y prevenir la violencia estructural e intersubjetiva que el Estado ejerce sobre sus ciudadanos, principalmente cuando se vale del Derecho Penal, es decir son estrategias que tienden a frenar la criminalidad y los procesos de criminalización primaria y secundaria.

Cabe decir, que la criminalización primaria consiste en la selección que realiza el poder de ciertos bienes jurídicos que son de su interés, para definirlos como delitos y protegerlos con una norma jurídica. La criminalización secundaria consiste en la selección que hace el poder respecto de determinados individuos para aplicarles la norma y pena correspondiente. De lo anterior deducimos que el Derecho Penal y la delincuencia tienen un carácter político, en razón de las relaciones políticas de dominio que se dan entre los individuos, generándose con ello un conflicto, que culmina en criminalizar el comportamiento de quien no tiene el poder.

La Política Criminal es una forma o aspecto de la política general, es una decisión que se toma para hacer frente al problema criminal en una época y lugar determinado, por ello la Política Criminal es el proceso de creación de los mecanismos de control social y de poder punitivo del Estado respecto de un sistema ideológico de producción.<sup>158</sup>

En este orden de ideas, las diferencias más notables entre la Política Criminal y la Política Criminológica consisten en que, la primera entraña un discurso que legitima al poder punitivo mientras que la Política Criminológica implica un discurso deslegitimador de tal poder, la Política Criminal tiene por objeto la represión de la violencia intersubjetiva y el objeto de la Política Criminológica es la prevención de la violencia intersubjetiva y estructural, la Política Criminal tiene como sujetos de sus acciones a los gobernados y los sujetos de la reflexión Política Criminológica son tanto el Estado como los gobernados, finalmente las acciones de la Política Criminal crean mecanismos de control social y poder punitivo y las reflexiones de la Política Criminológica tienden a frenar los procesos de criminalización primaria y secundaria a fin de lograr el establecimiento de un modelo de Derecho Penal Mínimo y Garantista.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> MARTÍNEZ BASTIDA, Eduardo. Política Criminológica Editorial Porrúa, México 2007, p. 5.

<sup>159</sup> MARTÍNEZ BASTIDA, Eduardo, *op. cit.*, p. 4.

En ese sentido la protección ambiental en el Estado Mexicano desde una perspectiva de Política Criminológica tiene una repercusión importante, a través de la correcta aplicación, se alcanzará la preservación de de los bienes jurídicos que están en juego: biodiversidad, salud pública y recursos naturales, a los que es necesario proteger limitadamente por la ruta penal, sin embargo no es conveniente hacer uso excesivo del Derecho Penal para solucionar problemas ambientales, debe aparecer sólo cuando sea manifiesta la necesidad de la pena para la solución del conflicto, esto es, como *última ratio*. Ello significa que el estado previamente ha de haber agotado todos los otros medios de control social anteriores al Derecho Penal, cuando los otros controles hayan demostrado su fracaso.

Ahora bien, la protección ambiental desde esta perspectiva, podría conjugarse con una Política Criminal que refuerce la tutela penal de los bienes jurídicos en materia ambiental, dirigiendo los mecanismos de criminalización hacia la macro delincuencia, como en el caso de la delincuencia organizada que opera principalmente en el tráfico de la biodiversidad; paralelo a esto buscar la despenalización de diversos comportamientos y tratar de disminuir la violencia estructural que el Estado ejerce sobre los gobernados. Con ello tendríamos como resultado un Derecho Penal Mínimo o Garantista capaz de minimizar la violencia de la intervención punitiva tanto en la previsión legal de los delitos como en su comprobación judicial, sometiénolo a estrictos límites impuestos para tutelar los derechos de la persona.

Considero que la normatividad penal ambiental requiere de consecuencias jurídicas, que no sólo tiendan a recuperar el beneficio económico obtenido por el infractor al violar la ley, así como a restituir o reparar el entorno dañado, o a cumplir con una pena privativa de libertad, sino que bajo un esquema de mínima intervención y efectiva aplicación el Derecho Penal sirva además como un elemento disuasivo al cumplimiento de esta normatividad y a prevenir la producción de daños y riesgos altamente nocivos para la sociedad en su conjunto.

Con ello, la protección ambiental no sólo incluirá la reparación del daño ocasionado, sino la punición de forma tal que se neutralice el beneficio económico obtenido por el infractor al incumplir las normas de seguridad ambiental, que constituye el motivador principal de esta forma de delincuencia económica; así como la necesidad de mandar un mensaje claro tanto al responsable del ilícito y a la población en general, de forma tal que se inhiba la repetición de conductas y hechos similares en el futuro.

#### 4.5.1 Retos Fundamentales

Sin duda en este punto de la investigación, me encuentro en posibilidades de plantear los retos que enfrenta el Derecho Penal para la protección ambiental en nuestro país, y uno de los principales es que se torne limitado y vinculado con respetar las garantías individuales de los gobernados, al mismo tiempo que busque la protección ambiental; plantear a la par una Política Criminal preventiva y congruente con un Estado respetuoso de los Derechos Fundamentales en nuestro país. En México, el instrumento por antonomasia de la Política Criminal lo constituyen las leyes penales, formando así el binomio “Política Criminal=prisión”. La prisión en nuestro país se ha erigido como la única respuesta al problema delincencial, sin embargo, afirmamos que la prisión es un aparato de selección y marginación en la sociedad.

El Derecho Penal en nuestro país, debe guardar un cuidadoso equilibrio entre protección de las libertades fundamentales de los gobernados, y la protección de los bienes jurídicos; por supuesto, también a través de la legislación penal, y la propia limitación de su poder punitivo, hasta el límite de lo necesario para preservar una pacífica convivencia. Debe dejarse de encubrir a las grandes empresas e intereses frente al grave daño ecológico.

La protección Penal Ambiental en el Estado Mexicano debe contemplar la reparación del daño, lo que debe cuantificarse ambientalmente; sin embargo aún no existe una definición de daño ambiental ni civil ni penalmente, por ello insisto en que se le debe dar un trato especializado a dicha materia, lo contenido en el Código Penal es insuficiente; considero también que el fin de la pena debe ser la readaptación ambiental, sin dejar de reconocer la importancia de una correcta sanción, en ese sentido es más relevante aplicar medidas precautorias para evitar un mayor deterioro ambiental, sin embargo tampoco es suficiente, en muchos casos es imposible reparar el daño ambiental, porque los bienes ambientales no tienen valor desde el punto de vista ecológico porque dichos bienes son proporcionados por la naturaleza.

De la misma forma, es claro que existe un reto para la Política Criminológica, misma que debe ser dirigida a fortalecer acciones sustentables que cumplan por una parte con proteger la biodiversidad y el derecho a un ambiente sano a los habitantes de nuestro país, y en paralelo que dicha regulación Penal sea racional y de características adecuadas para garantizar también la seguridad jurídica de los gobernados.

Un reto más del Derecho Penal para la protección ambiental desde una visión de Política Criminológica, es sin duda, plantear un equilibrio entre el necesario control y el uso del derecho a castigar para quienes abusen y transgredan los bienes jurídicos tutelados en materia ambiental, y al mismo tiempo la observancia de un Derecho Penal construido sustantiva y adjetivamente bajo el principio de *última ratio*.

Como parte de la preocupación humana por la preservación de la naturaleza y todo lo que ella implica, el Estado ha decidido tutelar, por medio del Derecho Penal, el ambiente, los ecosistemas, creando así los “delitos ambientales”, como aquellas conductas que ocasionan un perjuicio o ponen en peligro la integridad del medio natural, así los delitos ambientales tienen una naturaleza específica que

sale de la concepción tradicional, porque es un hecho que incide en la propia vida del planeta, por tanto, es un hecho que afecta a la colectividad.

El Derecho mexicano, ha evolucionado en su trato a la protección del ambiente, y al encontrar que las estrategias jurídicas instrumentadas para solucionar el problema del deterioro ambiental no han proporcionado los resultados esperados, se ha optado por buscar la solución a través del Derecho Penal, sin embargo, el reto consiste, en que como instrumento de la Política Criminal de “última instancia”, solo debe intervenir cuando los demás medios de control (jurídicos y sociales) han sido ineficaces.

Lo anterior no significa que el Derecho Penal no sea necesario en la protección del ambiente, ya que no sólo responde a un mandato constitucional sino a una acuciante demanda social, justificada por la relevancia del bien jurídico y la relevancia de los ataques contra el mismo, no obstante el verdadero reto radica en conjugar dicha intervención del Derecho Penal con una verdadera Política Criminológica, para lograr así que convergan y se logre una eficaz y eficiente protección al ambiente.

Es necesario estructurar los Códigos Penales en el sentido de que todos los delitos ambientales se persigan por oficio, permear las conductas delictivas con las tipificadas en dichos códigos, además considero que todas las figuras ambientales con el sólo riesgo se deberían agotar, tomando en cuenta que se ha agotado la capacidad natural del medio para renovarse, hay diversos ecosistemas que tardan de 20 a 40 años en reestructurarse; el reto es garantizar el patrimonio natural de las generaciones presentes y futuras lo que se alcanzará construyendo un sistema de Derecho Ambiental especializado, con ordenamientos identificables; que los códigos penales contemplen un reenvío a todo el ordenamiento ambiental; crear un cuerpo de peritos especializados; fortalecer las capacidades ambientales de las instituciones, por ejemplo de la Procuraduría General de la República y crear una jurisdicción ambiental especializada

En ese sentido, el Estado Mexicano está obligado a contener y remediar los acelerados procesos de degradación del ambiente, la disminución de los recursos naturales disponibles y el desequilibrio ecológico. Así, debido a los procesos de devastación de los recursos naturales, surge un nuevo planteamiento que considera que el Derecho Penal debe surgir para apoyar el desarrollo, preservar el ambiente y reconstruir los sistemas ecológicos hasta lograr la armonía de los seres humanos y la naturaleza, de igual forma, el desarrollo debe ser pilar fundamental de la conservación de la vida tanto humana como natural toda vez que sin ésta no sería posible la función del Estado que se anhela, reconsiderando las rutas que dentro del Sistema Jurídico de nuestro país debe seguir la aplicación de la normatividad en materia ambiental.

En la búsqueda de encontrar la forma de enfrentar los retos que la anterior afirmación conlleva, el Derecho Penal, como cualquier materia en Derecho, revisiones constantes que permitan no sólo afirmar el cumplimiento de las metas proyectadas sino la orientación de las rutas trazadas para satisfacer la necesidad de protección del ambiente, el equilibrio ecológico y los recursos naturales en nuestro país a efecto de satisfacer el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Derecho Ambiental es el instrumento que se ocupa de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas. Así, surge para proteger la biosfera, (que es el espacio que contiene los ambientes biológicamente habitables y en el que se integran la litosfera, la hidrosfera y la atmósfera, esto es, suelos, agua y aire). La preservación del ambiente es indispensable para el desarrollo del hombre tanto en el presente como en el futuro, con la protección jurídica del ambiente se garantiza que el uso de los recursos naturales renovables no rebase su umbral y que se promueva la búsqueda de sustitutos a los recursos naturales no renovables en previsión de su agotamiento.

Así, la sustentabilidad dependerá del equilibrio entre la disponibilidad de los recursos naturales y las tendencias de deterioro ocasionadas por su aprovechamiento, lo cual implica la adopción de acciones que involucren la participación de la población, el desarrollo de tecnología y la modificación de los patrones de consumo en la sociedad, bajo criterios de equidad y justicia.

**SEGUNDA.-** El derecho a un ambiente sano y equilibrado debe ser incorporado como un nuevo derecho humano, fundamentalmente, por dos razones. En primer lugar, porque aceptar la existencia de este derecho refuerza y garantiza los otros derechos humanos que se reconocen a las personas y naciones. En segundo lugar, el derecho a un ambiente sano y equilibrado reconoce, tácitamente los derechos de las generaciones futuras. Así, por ejemplo los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales no podrán ser ejercidos en un mundo donde la irresponsabilidad haya dañado e incluso destruido el ambiente global. De este modo, el reconocimiento de este derecho debe entenderse, necesariamente, como una precondition para la existencia y disfrute de los otros derechos humanos en el mundo.

**TERCERA.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Ley Suprema de la Unión, acorde con lo dispuesto en el artículo 133, establece las bases fundamentales para la protección ambiental, se han incorporado en ella diversas disposiciones referentes al ambiente, así como a los recursos naturales que lo integran, sin embargo, no ha sido suficiente para evitar el deterioro ambiental, haciéndose necesaria la creación de un sistema de un sistema integral de Derecho Ambiental que involucre a los tres Poderes de la Unión y a la sociedad en general.

**CUARTA.-** La política ambiental en el Estado Mexicano es el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la protección ambiental, sin embargo el estado del ambiente en el país no es satisfactorio, lo que resulta como consecuencia de una política ambiental con graves deficiencias. El concepto de política criminal como el de política ambiental se refiere a la política en el sentido de conjunto de directrices prácticas y normas que emanan de programas de acción gubernamental, en un escenario geográfico, con factores de coerción y competencia social. La política criminal es aquel aspecto de control social que tiene relación con el poder del Estado para controlar la criminalidad, mientras que la ambiental tiene como objetivo la protección ambiental.

Considero que la dimensión ambiental continúa al margen de la toma de decisiones de política económica y de los principales sectores productivos. Si bien, se ha avanzado en áreas importantes, la política ambiental en México ha actuado en un ámbito muy limitado y con instrumentos de política de dudosa efectividad para modificar las principales tendencias de degradación del ambiente y los recursos naturales. Algunos instrumentos de política, como el ordenamiento ecológico territorial, carecen de un vínculo claro con la toma de decisiones. El sistema de áreas naturales protegidas no ha logrado modificar las tendencias de expansión de la frontera agrícola ni frenar la deforestación.

**QUINTA.-** En la construcción de escenarios, no basta con contemplar a los factores constantes y variables (factor geopolítico, histórico e idiosincrático), que distinguen a nuestro país, sino que habrán de contemplarse diversos aspectos y etiologías criminales, pues la sociedad mexicana es muy compleja en su estructura regional, cultural y social, y en ella discurren todas las modalidades delictivas, y por ello el Derecho Penal debe también dar respuestas fundamentalmente preventivas. El impacto ambiental y la protección de éste desde la perspectiva de la Teoría de los Escenarios y la Política Criminal se torna aun más complicado, pues además del escenario sociológico de nuestro país, existen otros como el económico, el político, el institucional los cuales se encuentran en crisis; por lo que la protección ambiental pasa a segundo término; y aunque el gobierno actual ha formulado Políticas Públicas en materia Ambiental, no ha sido suficiente, en virtud de que no han trascendido, pues se han quedado en el discurso.

Se hace necesaria una eficaz y eficiente política pública en materia de criminalidad ambiental que, en conjunto con la creación de un sistema de Derecho Ambiental y órganos jurisdiccionales especializados, se alcance una verdadera protección al ambiente, preservando la biodiversidad que aún nos queda, garantizar la supervivencia de las futuras generaciones e implementar una real justicia ambiental. Sin embargo, no habrá posibilidad alguna de éxito en esta encomienda, si no se comprende que el delito es un producto social. Los mejores instrumentos para combatir esa antisocialidad serán el desarrollo equilibrado y sustentado de la comunidad, la apertura de oportunidades de vida, la atención a la juventud, la solución de problemas ancestrales relativos a vivienda, educación, salud, empleo y ambiente.

**SEXTA.-** Uno de los principales retos que enfrenta el Estado de México, Nayarit y Quintana Roo, al igual que el Gobierno Federal es incluir al ambiente como uno de los elementos de la competitividad, desarrollo económico y social, además de incluir legislación con medidas o estrategias públicas para el

tratamiento de la criminalidad ambiental, se pueden diferenciar como ya se dijo las políticas de carácter fundamentalmente represivo, de las de naturaleza preventiva, o más bien las mixtas, que utilizan medidas tanto preventivas como retributivas. Hasta ahora, en nuestro país al menos en el discurso se han implementado, pero falta llevarlas a la práctica. Solo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable; desafortunadamente, los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por un círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de los recursos naturales, deterioro ambiental y más pobreza.

**SÉPTIMA.-** El Plan Nacional de Desarrollo contempla a la Sustentabilidad ambiental, como la base político ambiental de la actual administración de Felipe Calderón Hinojosa que inició su gestión en 2006 y que concluirá en 2012. En este documento, la visión del Ejecutivo Federal es la de convertir la sustentabilidad ambiental en un eje transversal de las políticas públicas, pues aquella, requiere de una estrecha coordinación de las políticas públicas en el mediano y largo plazo. No obstante, todos los Planes de Desarrollo Estatales, son una réplica del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno federal, al igual que las legislaciones ambientales locales de la LGEEPA, en ambos casos transcriben una política ambiental declarada que no se permea con la realidad, no tiene incidencia en las localidades. La política ambiental en nuestro país en el discurso es muy avanzada, la legislación está sustantivamente completa, sin embargo se requiere fortalecer a las instituciones, concientizar a la sociedad y a la hegemonía política del deterioro ambiental y la gravedad que representa no sólo para la actual generación, sino para las futuras. La vida en la tierra no conoce fronteras, los daños que causemos traen repercusiones en toda la tierra, nuestra ubicación geográfica, no nos exime, pues la atmósfera del planeta es una sola y es indivisible, es nuestro bien común.

El diagnóstico de las Organizaciones de la Sociedad Civil o las ONG's sobre los instrumentos de aplicación de la política ambiental, ha sido muy importante y ha contribuido a acelerar la discusión de temas ambientales, instalarlos en las

agendas de los gobiernos a nivel federal y estatal, además del sector privado, y elevar la conciencia de los ciudadanos sobre la problemática ambiental. Por lo que han manifestado que es evidente que el daño ambiental es fruto de políticas gubernamentales mal orientadas, por lo tanto, el desarrollo sustentable requiere que el gobierno corrija esas fallas y reforme las políticas públicas en materia ambiental.

**OCTAVA.-** Resulta fundamental que las conductas que atenten contra el ambiente sean castigadas por el Derecho Penal, pues el bien que se protege no es susceptible de apropiación individual por su propia naturaleza, y sin embargo, sí es susceptible de utilizarse por la colectividad siendo incluso vitales para la existencia, y sin poder controlar su total destrucción. Sin embargo, el Derecho Penal como *última ratio* del sistema, debe encontrar necesariamente limitada su capacidad de actuación y de intervención en el ámbito del ambiente. El Derecho Penal Ambiental no puede convertirse en la panacea de la protección ambiental; debe ser un recurso de última instancia, en la concepción de un Derecho Penal mínimo.

Los delitos ambientales son toda acción u omisión que dañe o ponga en peligro el conjunto de elementos naturales que interactúan en espacio y tiempo determinado, con grave peligro para la salud humana, la flora, la fauna y los ecosistemas y que se sancionan penalmente. Sin embargo, no basta lo señalado en el Código Penal Federal, se hace necesario el reenvío a la normatividad ambiental especializada, a los tratados internacionales, a las leyes sectoriales, buscar la especialización de la materia ambiental, crear un verdadero sistema de justicia ambiental, además en nuestro país no existe un cuerpo especializado de peritos en la materia y se hace necesaria una jurisdicción especializada en materia ambiental con personal igualmente especializado y así garantizar verdaderamente el patrimonio natural de las presentes y futuras generaciones.

La configuración de los tipos penales representa un problema pues con frecuencia requiere de la interpretación de normas administrativas. El Derecho Penal Ambiental tiene características tan peculiares que lo convierten en una vertiente especial del Derecho Penal, de la misma manera que el Derecho Ambiental es una vertiente del Derecho Administrativo en general. Las exigencias que el Derecho Penal Ambiental impone a los juzgadores, postulantes y juristas en general, son extremas.

**NOVENA.-** Actualmente, en la legislación penal mexicana, no se menciona expresamente la diversidad biológica o la biodiversidad como un bien jurídico penal específico, aún cuando incluye a la flora o a la fauna –con sus características específicas, silvestres o acuáticas- los recursos forestales y a los ecosistemas. Sin embargo, considero que el ambiente entendido ya sea como el conjunto global de recursos naturales, o considerando cada uno de ellos de manera aislada, debe figurar como el bien jurídico tutelado en los delitos ambientales, por su estrecha relación con el futuro de la especie humana se ve plenamente justificada la consideración de éste como bien merecedor de tutela penal.

**DÉCIMA.-** La tarea de protección de bienes jurídicos no es incompatible con el mantenimiento de la vigencia de la norma, juegan un papel importante: La primera legitima el sistema punitivo, la segunda configura la estructura del sistema jurídico y, por tanto social. Su compatibilidad y la contingencia de sus fines demuestran que, el concepto de bien jurídico sigue desempeñando un papel importante en la fundamentación material del delito y en la determinación de la función del Derecho Penal.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Debido a la creciente problemática en la materia, el sistema legal mexicano ha evolucionado desde la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, siendo esta ley, el primer ejercicio mediante el cual el Estado Mexicano pretende no sólo unificar criterios dentro de

la legislación en materia ambiental sino generar un nuevo modelo de desarrollo acorde a las necesidades de la población bajo un esquema protector del ambiente como elemento necesario para el desarrollo humano.

El Estado Mexicano debe atender al desarrollo armónico de la sociedad y de sus integrantes en función de la vida, protegiendo para su aprovechamiento y conservación los recursos naturales, evitando la degradación del ambiente y ordenando el crecimiento urbano e industrial respetando el equilibrio ecológico. Por otro lado, se hace necesaria una reforma estructural a la LGEEPA, en virtud de que la responsabilidad civil no responde a las necesidades de la responsabilidad ambiental, la responsabilidad civil implica un patrimonio individual y el ambiente es un interés colectivo, por lo tanto la valoración económica ambiental no es como en materia civil, el daño ambiental es incalculable, en muchas ocasiones la reparación es imposible.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** El artículo 133 Constitucional menciona que la jerarquía legal en nuestro país lo ocupa la Norma Constitucional, y posteriormente las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados internacionales celebrados que estén de acuerdo con la misma. Los delitos tipificados en tratados internacionales se deriva de lo siguiente: El artículo 6 del Código Penal Federal establece cuando se cometa un delito no previsto en el mismo, pero sí en una ley especial o en un tratado internacionales aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del Código Penal, ahora bien, por disposición expresa de nuestra Constitución, la facultad de legislar en materia de delitos contra la Federación corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, hay que recordar que los Delitos Especiales previstos en Tratados Internacionales, son federales, por así disponerlo el artículo 50 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La facultad para celebrar un tratado internacional le corresponde al Poder Ejecutivo (artículo 89 fracción X de la Constitución) y su aprobación al Senado de la República (artículo 76 fracción I), es por lo anterior que, cualquier tratado internacional que tipifique delitos es inconstitucional, puesto que la facultad

exclusiva, innegable de legislar en materia penal federal, corresponde solamente al Congreso de la Unión (artículo 73 fracción XXI), por lo que los tratados que contemplen delitos en su articulado no están de acuerdo con la norma constitucional, tal y como lo señala el artículo 133 constitucional, y por lo tanto no pueden ser considerados como Ley Suprema de la Unión.

**DÉCIMA TERCERA.-** Las naciones han reaccionado ante el innegable deterioro ambiental: una manifestación de la conciencia ambiental internacional son los múltiples compromisos adquiridos por diversos países para promover la protección ambiental a través del derecho positivo. Como resultado de esta tendencia, se han realizado múltiples reuniones internacionales, destacando las tres principales: Conferencia de Estocolmo en 1972, Conferencia de Río en 1992, Johannesburgo 2002 y la más reciente Reunión de Copenhague en 2009 y que han dado origen a diversos tratados y convenios.

**DÉCIMA CUARTA.-** La actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), es producto de un proceso de adecuación y aplicación de la normatividad ambiental, tiene como finalidad la preservación del ambiente, los recursos naturales y el equilibrio ecológico para hacer posible el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su salud, desarrollo y bienestar, de conformidad con el artículo 4° de nuestra Constitución Federal.

No es suficiente tipificar conductas que atenten contra el ambiente a nivel local y estatal, porque la gran mayoría son réplicas del Código Penal Federal y no son producto del análisis real de las necesidades y urgencias propias de cada entidad, sin embargo dicho código requiere de modificaciones estructurales, en donde por ejemplo todos los delitos ambientales se persigan de oficio, se debe contemplar un reenvío más específico a la normatividad ambiental, insisto que es urgente y necesario crear un sistema de justicia ambiental, que haga posible una verdadera protección, conservación y restauración del ambiente.

**DÉCIMA QUINTA.-** El reto que enfrenta el Derecho Penal para la protección ambiental en nuestro país, y uno de los principales es que se torne limitado y vinculado con respetar las garantías individuales de los gobernados, al mismo tiempo que busque la protección ambiental; plantear a la par una Política Criminal preventiva y congruente con un Estado respetuoso de los Derechos Fundamentales en nuestro país.

Es indispensable estructurar los Códigos Penales en el sentido de que todos los delitos ambientales se persigan por oficio, permear las conductas delictivas con las tipificadas en dichos códigos, además considero que todas las figuras ambientales con el sólo riesgo se deberían agotar, tomando en cuenta que se ha agotado la capacidad natural del medio para renovarse, hay diversos ecosistemas que tardan de 20 a 40 años en reestructurarse; garantizar el patrimonio natural de las generaciones presentes y futuras lo que se alcanzará construyendo un sistema de Derecho Ambiental especializado, con ordenamientos identificables; que los códigos penales contemplen un reenvío específico a todo el ordenamiento ambiental; crear un cuerpo de peritos especializados; fortalecer las capacidades ambientales de las instituciones, por ejemplo de la Procuraduría General de la República y crear una jurisdicción ambiental especializada.

## **PROPUESTA**

Con la investigación se pretende asegurar la aplicación del marco jurídico garantizando el derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar del ser humano sin frenar el desarrollo económico del país y sin comprometer los derechos fundamentales de los gobernados, así como los derechos de las generaciones futuras, lo que representa la suma de las estrategias del objetivo de la gestión y justicia en materia ambiental.

Considero que en materia ambiental se debe procurar no sólo la aplicación de la ley, sino generar un verdadero sistema normativo que permita el acceso a la procuración y administración de justicia ambiental, haciendo compatibles los derechos de seguridad jurídica y de legalidad que enmarcan todo acto de autoridad en la aplicación de la ley como ejercicio de las funciones de procuración de justicia ambiental, con las máximas establecidas en la Constitución, que se refieren a la protección del ambiente. Por lo anterior, mi propuesta va encaminada a la especialización de la administración de justicia en materia ambiental.

La autoridad administrativa destacada en materia de procuración de justicia ambiental por las facultades que posee al respecto es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); sin embargo, las funciones de dicha procuraduría en esta área son limitadas, es decir, si bien es cierto es la autoridad encargada de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, también es cierto que la misma no imparte justicia ambiental, sino que únicamente verifica el cumplimiento de las condicionantes contenidas en el conjunto de leyes que alimentan la materia ambiental dentro de dicho ámbito y en caso de violación a la ley imponer las sanciones correspondientes por medio de un procedimiento administrativo, además de iniciar, en el ámbito de sus atribuciones, las acciones que procedan, ante las autoridades jurisdiccionales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal, lo anterior según el artículo 118

Fracción XVIII, del Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ante el Poder Judicial de la Federación, y al artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el cual se establece que órganos pueden impartir justicia en materia ambiental, (exceptuando el Tribunal Electoral), siendo competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que encuentra su fundamento en el artículo 73 fracción XXIX-H Constitucional que establece:

“...El Congreso tiene facultad para:

Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones...”

En ese sentido la Ley Orgánica de dicho Tribunal establece en el artículo 14 fracciones III, XI y tercer párrafo la competencia para dirimir controversias en materia ambiental, pero no se encuentra regulado específicamente en dicha materia sino por referirse a la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Así, mi propuesta se centra en la especialización de tribunales en materia ambiental, actualmente el conocimiento del mismo corresponde a los tribunales en materia administrativa, con ello evitaríamos que la falta de conocimientos técnicos especializados de los juzgadores repercuta directamente en el acceso a la justicia ambiental, ante la carencia de un órgano jurisdiccional especializado que conozca de las controversias ordinarias derivadas de la aplicación de las normas

sobre recursos naturales, desarrollo urbano, ordenamiento territorial o ambiente; en general la ausencia de un procedimiento que reúna las formalidades esenciales previas al acto de molestia o privación para tutelar tanto el interés público como el privado.

Por ello, propongo que se adicione el artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación con lo que pretendemos especializar a los Jueces de Distrito, para quedar como sigue:

**Artículo 55 Bis.- Los jueces de distrito especializados en materia ambiental conocerán:**

**I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales en materia ambiental, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;**

**II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales en materia ambiental, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;**

**III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia ambiental, en los términos de la Ley de Amparo;**

**IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial; , salvo los casos a que se refiere la fracción IV del artículo 52 de esta Ley; y**

**V. De los juicios de amparo que se promuevan en materia ambiental contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.**

Además de dicha adición, resultan necesarios los artículos 31 y 37 de la misma ley, para agregar la materia ambiental, así el artículo 31 establece: "...Los tribunales unitarios que tengan asignada una competencia especializada, conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 29 de conformidad con lo previsto en los artículos 50 a 55 de esta ley...". A lo que se le agregaría: "...**en los artículos 50 a 55 bis...**"

A su vez el artículo 29 de dicha ley establece:

"...Los tribunales unitarios de circuito conocerán:

- I. De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito. En estos casos, el tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado;
- II. De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito;
- III. Del recurso de denegada apelación;
- IV. De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo;
- V. De las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo, y

VI. De los demás asuntos que les encomienden las leyes.

Los tribunales unitarios de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos...”

Ahora bien, el artículo 37 que se refiere a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se adicionara un inciso a la fracción I de dicho artículo 37 para quedar como sigue:

**“e) En materia ambiental, de sentencias o resoluciones, dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales en procedimientos donde se controvierta la legislación en materia ambiental”.**

Así, mi propuesta busca propugnar por la creación de tribunales especializados en materia ambiental, así como la de servidores profesionales en la impartición de justicia, lo que contribuirá a hacer más eficiente el ordenamiento existente, convertirlo en una realidad que contribuirá, sin duda alguna, a que el derecho ambiental cobre vida como una disciplina jurídica independiente de las otras, lo que se logrará con las adiciones que propongo a la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y con ello la creación de tribunales específicamente ambientales, con competencias, conocimientos técnicos y equipos periciales propios.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. *et al.*, **Delitos Especiales**. Doctrina-Legislación. Jurisprudencia, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2001.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Derecho Administrativo**. Especial, Volumen 1, Editorial Porrúa, México 2001.
- 3.- ADEDE, Andrónico O. **Digesto de Derecho Internacional Ambiental**. Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1998.
- 4.- ARANA Federico, **Ecología para principiantes**. Editorial Trillas, México 2004.
- 5.- AYUS Y RUBIO, Manuel A. **Apuntes de Derecho Ambiental**. Editorial Alicante, España 1996.
- 6.- BARATTA, Alessandro. **Criminología Crítica y Crítica al Derecho Penal**. Editorial Siglo XXI, México 2001.
- 7.- BESARES ESCOBAR, Marco Antonio. *et al.*, **Derecho Penal Ambiental**. Análisis de los Delitos contra el Ambiente en México, Editorial Porrúa, México 2001.
- 8.- BRAÑES BALLESTEROS, Raúl. **Manual de Derecho Ambiental Mexicano**. Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México 2000.
- 9.- CALVA, José Luis. **Sustentabilidad y Desarrollo Ambiental**. Agenda para el Desarrollo, volumen 14, Cámara de Diputados LX Legislatura. México 2007.
- 10.- CARLOS ESPINOSA, Alejandro (coord.), *et al.*, **Temas Selectos de Procuración de Justicia**. Editorial Porrúa, Procuraduría General de la República, Facultad de Derecho de la UNAM, Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, México Distrito Federal, Coordinador. México 2006.
- 11.- CARMONA LARA, María Del Carmen. **Temas Selectos de Derecho Ambiental**. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México D.F. 2006.
- 12.- CASTELLANOS TENA, Fernando. **Lineamientos Elementales de Derecho Penal**. Parte General 35ª Edición, Editorial Porrúa, 2000.
- 13.- CUELLO CALÓN, Eugenio. **Derecho Penal**. Tomo I, Parte General, Volumen Primero, 20ª Edición, 2000.

- 14.- CRUZ CRUZ, Elba. **Teoría de la Ley Penal y el Delito.** IURE Editores, México 2006.
- 15.- D. ACEVES ÁVILA, Carla. **Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano.** Editorial Porrúa, México 2003.
- 16.- FOY Pierre, Germán V. *et al.*, **Derecho Internacional Ambiental.** Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú 2003.
- 17.- GARCÍA LÓPEZ, Tania. **Quien Contamina Paga; Principio Regulator del Derecho Ambiental.** Editorial Porrúa, México 2001.
- 18.- GUEVARA SANGINÉS, Alejandro. **Pobreza y Medio Ambiente en México** Teoría y Evaluación de una Teoría Pública Universidad Nacional Autónoma de México 2003.
- 19.- GIL CORRALES, Miguel Ángel. **“Crónica Ambiental”.** Gestión Pública de Políticas Ambientales en México, Instituto Nacional de Ecología y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México 2007
- 20.- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. **Políticas Públicas en Materia de Criminalidad.** Teoría de los Escenarios 2000-2030, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 21.- GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel. **Introducción al Estudio del Derecho Ambiental.** 4ª Edición, Editorial Porrúa Guadalajara Jalisco, México 2003.
- 22.- LEFF, Enrique, *et al.*, **La Transición hacia el Desarrollo Sustentable.** Perspectivas de América Latina y el Caribe Instituto Nacional de Ecología, Universidad Nacional Autónoma de México y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 1ra Edición, Agosto 2002.
- 23.- LIBSTER, Mauricio Héctor. **Delitos Ecológicos.** 2ª Edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2000.
- 24.- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. **Delitos en Particular.** Tomo VI, Editorial Porrúa, México 2005.
- 25.- LÓPEZ SELA, Luis, FERRO NEGRETE Alejandro **Derecho Ambiental.** IURE Editores, México 2006.
- 26.- LOZANO CUTANDA, Blanca. **Derecho Ambiental Administrativo.** 8ª Edición, Madrid, Dykinson 2007.
- 27.- MARTÍNEZ BASTIDA, Eduardo. **Delitos Especiales.** 2ª Edición, Celasco Editores, México 2004.

- 28.- \_\_\_\_\_ . **Política Criminológica.** Editorial Porrúa, México 2007.
- 29.- MERCADO GARCÍA, Alfonso. **Sustentabilidad Ambiental en la Industria.** Conceptos, Tendencias Internacionales y Experiencias Mexicanas El Colegio de México, Tecnológico de Monterrey México 2007
- 30.- MUÑOZ VILLAREAL, Carlos. **Economía, Sociedad y Medio Ambiente** Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales México 2000.
- 31.- OSORIO Y NIETO, César Augusto. **Delitos Federales,** 8ª Edición, Editorial Porrúa, México 2008.
- 32.- PANAYOTOU, Theodore. **Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo** Debate, Crecimiento vs Conservación, Ediciones Gemika, México 1994.
- 33.- QUINTANA VALTIERRA, Jesús. **Derecho Ambiental Mexicano.** Lineamientos Generales. Editorial. Porrúa, México 2000.
- 34.- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. **Derecho Ambiental.** 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
- 35.- SERRANO MORENO, Luis. **Ecología y Derecho.** Principios de Derecho Ambiental y Ecología, Editorial Comares, Granada España 2000.
- 36.- UROSA RAMÍREZ, Gerardo Armando. **Teoría de la Ley Penal y del Delito.** Legislación, doctrina, jurisprudencia y casos penales. Editorial Porrúa, México 2006.

## LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Mc Graw Hill, México 2010.
- 2.- Ley sobre la Celebración de Tratados, Editorial Sista, México 2010.
- 3.- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Editorial Sista, México 2010.
- 4.- Ley de Planeación, Editorial Sista, México 2010.
- 5.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Sista, México 2010.
- 6.- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Editorial Sista, México 2010.

- 7.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Sista, México 2010.
- 8.- Ley Ambiental del Distrito Federal, Editorial Sista, México 2010.
- 9.- Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, Editorial Sista, México 2010.
- 10.- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nayarit, Editorial Sista, México 2010.
- 11.- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, Editorial Sista, México 2010.
- 12.- Código Civil Federal, Editorial Sista, México 2010.
- 13.- Código Penal Federal, Editorial Sista, México 2010.
- 14.- Código Penal para el Distrito Federal, Editorial Sista, México 2010.
- 15.- Código Penal del Estado de México, Editorial Isef, México 2010.
- 16.- Código Penal para el Estado de Nayarit, Editorial Isef, México 2010.
- 17.- Código Penal Para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Editorial Isef, México 2010.

## **OTRAS FUENTES**

### **Diccionarios**

- 1.- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española. Tomo 2. apelado-canjura. España. 2009.

### **Hemerografía**

- 1.- Diario Oficial de la Federación de 16 de mayo de 2008.
- 2.- Diario Oficial de la Federación de 6 de marzo de 1992.
- 3.- Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo de 2000.
- 4.- Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1998.
- 5.- Diario Oficial de la Federación del 3 de junio de 2004.

- 6.- Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1982.
- 7.- Diario Oficial de la Federación del 29 de abril 2010.
- 8.- Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 2004.
- 9.- Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 2003.
- 10.- Diario Oficial de la Federación del 3 de julio de 2000.
- 11.- Diario Oficial de la Federación del 25 de febrero de 2003.
- 12.- Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 2003.
- 13.- Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004.
- 14.- Periódico Noticaribe de Quintana Roo, Troncoso Alejandro, “La realidad de la Ley de Turismo”. Viernes 26 de mayo 2009.
- 15.- Ramos Jorge, “Nada en firme contra el cambio climático”, Periódico “El Universal”, México Distrito Federal, sábado 19 de diciembre de 2009, p A 22.
- 16.- Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal número 0, Grupo Criminogénesis, México, 2007.
- 17.- Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal número 5, Grupo Criminogénesis, México, 2009.

### **Informativo**

- 1.- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- 2.- Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.
- 3.- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 de Nayarit.
- 4.- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 de Quintana Roo.
- 23.- [www.pnuma.org/ongsinformes](http://www.pnuma.org/ongsinformes). “La Realidad Ambiental en México: ONG´s.”, 1 de junio de 2009, México.
- 24.- [www.preidencia.gob.mx/plannacionaldedesarrollo](http://www.preidencia.gob.mx/plannacionaldedesarrollo). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- 25.- [www.igecem.edomex.gob.mx](http://www.igecem.edomex.gob.mx).