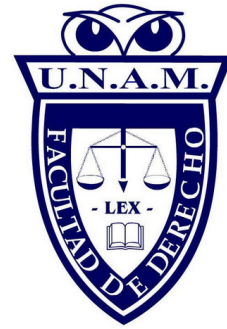




Universidad Nacional  
Autónoma de México

Facultad de Derecho



“Análisis del Derecho de Protección al Ambiente en México”.

T E S I S

Que para obtener el grado de licenciado en derecho

PRESENTA:

ESTEFANIA TRINIDAD FRANCO MÉNDEZ

Director de Tesis: Dr. Manuel Granados Covarrubias

Ciudad Universitaria, Cd.Mx.

Agosto 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**

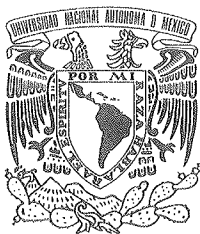


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, Cd. Mx; a 30 de mayo de 2017.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **FRANCO MÉNDEZ ESTEFANÍA TRINIDAD**, con número de cuenta 30800941-5 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"ANÁLISIS DEL DERECHO DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MÉXICO"**, realizada con la asesoría del profesor **Dr. Manuel Granados Covarrubias**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"La interesada 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, sabe 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 impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

EEM\*mpm.

Ciudad de México a 09 de mayo de 2017.

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI**  
**Director del seminario de Derecho**  
**Constitucional y Amparo**  
**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**P R E S E N T E**

Estimado Maestro:

Adjunto al presente le remito el trabajo recepcional que para obtener el título de Licenciado en Derecho preparó, bajo la asesoría del suscrito, la alumna **Estefanía Trinidad Franco Méndez**.

El trabajo titulado: "**Análisis del derecho de protección al ambiente en México**", estimo reúne los requisitos reglamentarios para los efectos de su aprobación formal, sometiéndolo a la consideración de este seminario a su digno cargo.

Sin otro particular de momento, le reitero mi amistad y agradecimiento.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARA MI ESPÍRITU"**



**DR. MANUEL GRANADOS COVARRUBIAS**  
**Catedrático de la Facultad de Derecho de la**  
**Universidad Nacional Autónoma de México**

## AGRADECIMIENTOS

*Gracias Dios creador de todas las maravillas naturales de este universo  
por darme la dichosa experiencia de vida;  
para contemplar, admirar y sorprenderme  
cada día más  
de esta gran obra.*

*A mi madre:*

*Margarita de Jesus Méndez Ruiz por su arduo esfuerzo, trabajo y fortaleza,  
por brindarme lo necesario para terminar mi carrera Universitaria,  
y por la dedicación a ser mi madre todos estos años  
gracias.*

*A mi Universidad Nacional Autónoma de México;  
mi alma mater  
por haber despertado mi conciencia,  
abrir mi mente a pluralidad de ideas  
y acogerme en un mundo lleno de sabiduría,  
educación y cultura sin límite.*

*Gracias por darme las mejores lecciones y experiencias  
de desarrollo cultural artístico e intelectual,  
que me acerquen cada día más  
a hacer un cambio para bien  
de este país;  
México  
por el que nuestras futuras generaciones  
se enorgullezcan y en el cual agradezcan haber nacido.*

*A todos los maestros que he tenido porque todos y cada uno de ellos han contribuido a la formación de mi intelecto y humanidad, gracias por sus lecciones, correcciones y consejos en especial a :*

*Mtra. Arcelia Moreno Agraz  
Mtra. Verónica Colina Hernández  
Mtra. Judith Araceli Miramón Parra  
Mtra. María Fernanda González Gallardo  
Dra. Karina Gómez Frode  
Lic. Sara Arellano Palafox  
Lic. Rosalinda Ochoa Sierra  
Mtra. María Irene Negrete Luna  
Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez  
Dr. Manuel Barquín Álvarez  
Dr. Pedro José Peñaloza  
Lic. Luis Escobar Aubert  
Lic. Jorge Delfín Sánchez  
Lic. Jorge Domínguez Cortés  
Lic. Federico Jesús Gutiérrez Martínez del Campo  
Lic. Salvador Enrique Rodríguez Trujano  
Dr. Oscar Vázquez del Mercado Cordero  
Dr. Imer Benjamín Flores Mendoza  
Dr. Miguel Ángel Suárez Romero  
Dr. Alfonso Jesús Casados Borde  
Dr. Gerardo Rodríguez Barajas  
Mtro. José Chirino Figueroa  
Lic. José Leonel Andrade Alarcón  
Lic. Amado Jorge Benavides Peña  
Lic. Roberto Jesús Tapia Castillo  
Lic. Manuel Peralta Villegas  
Lic. Jorge Mier y Concha  
Lic. Jesús Anlen López  
Dr. Enrique Carpizo Aguilar  
Dr. Cesar Nava Escudero*



*Con especial agradecimiento y cariño a mi asesor de tesis que se ha vuelto gran amigo y colaborador:*

*Dr. Manuel Granados Covarrubias  
por sus sabios consejos académicos y recomendaciones para hacer de este trabajo de investigación algo que me llena de orgullo y agradecimiento por su persona.*

*Con Cariño y afecto a todas mis amigas, amigos  
y compañeros de la Facultad de Derecho  
por brindarme su sincera amistad.*

ÍNDICE

Introducción. .... 1

**CAPÍTULO PRIMERO**

**1. ANÁLISIS CONCEPTUAL CONSTITUCIONAL- AMBIENTAL**

**1.1 Conceptos en la Legislación Ambiental**

1.1.1 ¿Qué es el Ambiente? ..... 9

1.1.2 Ecología..... 12

1.1.3 Naturaleza..... 13

1.1.4 Ecosistema..... 14

1.1.5 Equilibrio ecológico..... 15

1.1.6 Recurso natural..... 16

1.1.7 Protección..... 18

1.1.8 Áreas Naturales protegidas ..... 21

1.1.9 Derecho de Protección al Ambiente ..... 23

1.1.10 Coordinación y colaboración..... 24

1.1.11 Concurrencia..... 27

**1.2 Principios contenidos en el art.1º constitucional..... 28**

1.2.1 Principio Pro-personae..... 29

1.2.2 Principio de interpretación Conforme ..... 29

1.2.3 Principio de Universalidad ..... 29

1.2.4 Principio de Interdependencia ..... 30

1.2.5 Principio de Indivisibilidad ..... 30

1.2.6 Principio de Progresividad ..... 30

1.2.7 El principio del interés superior de la niñez. .... 31

1.2.8 Eficacia..... 32

1.2.9 Eficiencia..... 32

**1.3 Artículos de la Constitución relacionados al derecho de protección al ambiente**

1.3.1 Art. 2º Constitucional y el Derecho de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. 33

1.3.2 Artículo. 3º El Derecho a la Educación..... 36

1.3.3 Artículo 4° El Derecho a un Medio Ambiente sano .....	37
1.3.4 Artículo 6° El derecho a la información.....	38
1.3.5 Artículo 17° Obligación del Estado de brindar de acceso a la justicia. ....	39
1.3.6 Artículo 25° Obligación del Estado al Desarrollo Nacional .....	39
1.3.7 Artículo 26° Obligación de establecer un Sistema de Planeación Nacional.....	40
1.3.8 Artículo 27° Propiedad Originaria de la Nación.....	40
1.3.9 Artículo 73° Facultades del Congreso.....	41
1.3.10 Artículo 133ª y el principio de Supremacía constitucional.....	41
Esquema de pirámide normativa.....	43
Esquema Marco Jurídico Ambiental Mexicano Vigente.....	44

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **2. ANTECEDENTES INTERNACIONALES**

<b>2.1 Actividades antrópicas desde la Pre-historia al siglo XXI.....</b>	<b>45</b>
2.1.1 Prehistoria, paleolítico al neolítico. Del nomadismo a la agricultura y cambio de suelo con fines agropecuarios. (35, 000,000 al 3,000 a.C.) .....	46
2.1.2 Revolución Industrial. (1771- 1940).....	48
2.1.3 Revolución Verde (1940-1971) .....	53
2.1.4. Revolución Informática (1971-2000).....	56
2.1.5 Era del Híper - consumismo. Siglo XXI (Del año 2000 a nuestros días) .....	57
<b>2.2 Tratados internacionales en materia de protección al ambiente</b>	
2.2.1 Antecedentes (1902-1968).....	59
2.2.2 La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 1969.....	63
2.2.3 Convenio sobre las marismas de importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. Ramsar, Iran 1971. ....	65
2.2.4 Conferencia de la ONU sobre el Medio Humano. Estocolmo, 1972.. ....	69
Instrumentos internacionales subsecuentes (1977-1987).....	70 - 76
2.2.5 Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Rio de Janeiro, Brasil 1992... ..	76
2.2.6 Tratado de Libre comercio de América del Norte, 1994.....	81
2.2.7 Protocolo de Kioto 1997. ....	82

2.2.8 Instrumentos internacionales subsecuentes (2005-2016)..... 84- 87

**2.3 Principios del Derecho Internacional Ambiental.**

2.3.1 Principio de soberanía sobre los recursos naturales ..... 88  
2.3.2 Principio de cooperación internacional para la protección ambiental. .... 89  
2.3.3 Principio de prevención. .... 90  
2.3.4 Principio de precaución. .... 90  
2.3.5 Principio de Responsabilidad y reparación del daño ambiental ..... 92  
2.3.6 Principio quien contamina paga ..... 93  
2.3.7 Principio de equidad intergeneracional ..... 94  
2.3.8 Principio de responsabilidad común pero diferenciada ..... 94  
2.3.9 Principio de subsidiaridad. .... 95  
2.3.10 Tabla de Aportaciones de los Tratados Internacionales ..... 95

**CAPÍTULO TERCERO**

**3. ANTECEDENTES NACIONALES**

**3.1. Antecedentes en México (1325- 1916)**

3.1.1 México- Tenochtitlan, conquista y época colonial(1325-1810) ..... 99  
3.1.2 Movimiento y consumación de Independencia. (1810-1824)..... 102  
3.1.3 Constitución de 1824. .... 103  
3.1.4 Constitución de 1857. .... 105  
3.1.5. Administración Porfirista y Revolución Mexicana. (1884-1916)..... 109

**3.2 Antecedentes de la Legislación Ambiental Mexicana (1917-1971) ..... 110**

I. Constitución de 1917. .... 111  
II. Código Sanitario de 1926. .... 114  
III. Ley forestal de 1926..... 118  
IV. Antecedentes de la Ley de Expropiación Petrolera de 1936 ..... 120  
V. Ley de Expropiación Petrolera de 1936. .... 121

**3.3 Primer Etapa de la Legislación Ambiental (1971-1982)**

VI. Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental 1971 ..... 123  
VII. Ley General de Asentamientos humanos 1976. .... 126

**3.4 Segunda Etapa de la Legislación Ambiental (1982-1988)**

VIII. Ley Federal de Protección al ambiente 1982.....	129
IX. Ley de Planeación 1983 .....	133

**3.5 Tercera Etapa de la legislación Ambiental (1988-2000)**

X. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente 1988.....	137
XI. Ley General de Asentamientos Humanos 1993. ....	141

**3.6 Cuarta Etapa de la Legislación Ambiental (2000 a 2013)..... 142**

XII. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental 2013. ....	143
----------------------------------------------------------	-----

**CAPÍTULO CUARTO**

**4. ANÁLISIS PROCESAL-CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE  
RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN MÉXICO**

4.1.1 El Estado mexicano ¿Un Estado Federal?.....	147
4.1.2 Misión del Estado de Derecho .....	152
4.1.3 El Estado Constitucional de Derecho.....	155
4.1.4 Antecedentes del Régimen de Responsabilidad Ambiental.....	158
4.1.5 Naturaleza Jurídica de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.....	160
4.1.6 Incongruencia con el Principio de Progresividad.....	163
4.1.7 Limitante para ejercer acción y demandar la responsabilidad ambiental.....	169
4.1.8 Incompatibilidad del sistema de Responsabilidad Ambiental con el sistema de facultades concurrentes de la LGEEPA .....	171
4.2 La responsabilidad ambiental en el caso Tajamar, Quintana Roo, México .....	173
4.2.1 La importancia de la conservación de Manglares .....	175
4.2.2 Decreto publicado sistema de Manglares de Nichupte .....	176
4.2.3 Manifiesto de Impacto Ambiental .....	178
4.2.4 Programa Especial de Pueblos Indígenas 2014-2018. ....	182
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>189</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS .....</b>	<b>191</b>
Doctrina	
Hemerográficas	
Tratados Internacionales	
Fuentes electrónicas	

## SIGLAS

AAADAM	Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México A.C.
ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CCNUCC	Comisión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONACIT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COP	Conferencia de las Partes
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>DOF</i>	Diario Oficial de la Federación
<i>DGIRA</i>	Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental
EUA	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCE	Fondo de Cultura Económica
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
GEI	Gases Efecto Invernadero
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

*Análisis del derecho de protección al ambiente en México*

INES	Escala Internacional de Sucesos Nucleares.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INEHRM	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
LFMN	Ley Federal sobre Metrología y Normalización
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
LIE	Ley de Inversión Extranjera
LGS	Ley General de Salud
NOM	Norma Oficial Mexicana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PK	Protocolo de Kioto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para la Población y el desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
R.A.E.E.	Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
PUMA	Programa Universitario de Medio Ambiente
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación
SALUD	Secretaría de Salud
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional



*Análisis del derecho de protección al ambiente en México*

SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNA	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SNIARN	Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZMDF	Zona Metropolitana del Distrito Federal

ABREVIATURAS

---

a. C.	antes de Cristo
Aprox.	Aproximadamente
Apud	Según... (locución latina para citar)
Art.	Artículo
Cfr. (confero)	Confróntese
Col., Cols	Colección, Colecciones
coord.	coordinador
Corp.	Corporation
d. C.	Después de Cristo
Ed.	Editorial
ed.	edición
eds.	editores

*Análisis del derecho de protección al ambiente en México*

e.g. (exempli gratia)	Por ejemplo
Ej.	Ejemplo
et al (et alteri)	y siguientes (locución latina para citar )
frac.	fracción
ibid. (ibídem)	Allí mismo en el mismo lugar
id. (ídem)	el mismo, lo mismo
il., ils	ilustración, ilustraciones
Lám., lams.	Lámina, láminas
Loc. cit (Locus citatus)	Lugar citado (locución latina para citar)
NB (Nota Bene)	Nótese bien
No., Núm.	número
Op. cit. (opus citatus)	Obra citada
pág., págs.	página, páginas
passim	Por todas partes (por tratarse de un concepto que el autor trata a lo largo de toda la obra)
ref.	Referencia
s.a.	sin año de publicación
s.e	sin editorial
seud.	Cuando la atribución a un autor es discutible.
sic	así escrito por el autor (cuando aparece un error en la fuente)
s.	siguiente
s.n.	sin nombre
ss.	siguientes
T.	Tomo
trad./ tr.	traducción
u.c.	última consulta
v.gr. v.g (verbi gratia)	Por ejemplo (locución latina para citar)
Vid. (videre)	Véase (locución latina usada para citar)
Vol.	Volumen
vs (versus)	contra, en dirección a

*Análisis del derecho de protección al ambiente en México*

*“Haec ego non multis scribo, sed tibi”  
Epicuro.*

## *INTRODUCCIÓN*

Cuando observamos casos como la contaminación en Río Sonora o la destrucción de manglares en Tajamar, es lógico que nos surjan algunas interrogantes: ¿Existe realmente en nuestro país la protección del ambiente? en caso de ser así ¿Qué leyes lo garantizan? y más importante aún; ¿existe el acceso a la justicia para defender este derecho?. Mi interés por encontrar respuesta a estas preguntas fue el móvil para iniciar la presente investigación, cuyos objetivos principales consisten en:

- ❖ Desentrañar los conceptos de términos básicos y fundamentales para entender el derecho de protección al ambiente en México.
- ❖ Examinar por medio de los principios constitucionales si existe congruencia dentro de los conceptos contenidos en las leyes secundarias, observando su significado teórico y su aplicación en la práctica
- ❖ Conocer los antecedentes históricos, sociológicos, y jurídicos que han sido el móvil para la creación de este derecho de protección al ambiente.
- ❖ Analizar en el contexto internacional y nacional la evolución de conceptos en materia ambiental.
- ❖ Indagar si el Régimen Jurídico de Responsabilidad Ambiental vigente es congruente con los principios establecidos en el derecho internacional, en nuestra Constitución y en las políticas públicas, observando su eficacia para la protección que pretende este derecho, entendiéndolo como un derecho humano con garantías constitucionales.
- ❖ Estudiar la motivación y fundamentación contenida en las minutas que crearon la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, algunas de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como las de las reformas más relevantes a la Constitución en materia ambiental.

Siempre me he sentido orgullosa de mi país, los Estados Unidos Mexicanos, que gracias a su ubicación geográfica y condiciones topográficas específicas ha sido dotado de un rico patrimonio ambiental. Tiene una amplia diversidad en flora, fauna y recursos naturales, y cuenta con una superficie total de 5,114,295 km<sup>2</sup> considerando sus mares y su territorio<sup>1</sup>.

Todos los mexicanos somos responsables de preservar esta riqueza natural y por ello es de suma importancia contar con un efectivo sistema de protección ambiental, ya que el menoscabo de nuestros recursos naturales lejos de mejorar la calidad de vida del 81% de la población mexicana que vive algún grado de pobreza,<sup>2</sup> la empeorará si no contamos con un sistema efectivo de protección para las generaciones presentes y futuras.

Desde 1876 existieron intentos por proteger nuestros recursos naturales creando zonas de conservación natural y en 2012, el derecho a un ambiente sano se elevó a categoría de derecho humano reconocido en el artículo 4º constitucional<sup>3</sup>. Recientemente el 7 de julio de 2013 entró en vigencia la Ley Federal de

---

<sup>1</sup>Vid. Base de datos Estadísticos SNIARN; Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, Publicación 15 de Diciembre 2015. Disponible [en línea]: <http://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>

<sup>2</sup>Vid. CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014. "El CONEVAL mide la pobreza de manera multidimensional, a partir de seis indicadores de carencia social: alimentación, educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda y servicios básicos en la vivienda. La población vulnerable en México tuvo, en promedio, 2.3 carencias sociales. De acuerdo con el CONEVAL, 25% de la población en 2010 tuvo inseguridad alimentaria, es decir, sufrió falta de alimento, o tuvo poco alimento y de baja calidad, por lo que llegó a experimentar hambre. Si se asume que la población con inseguridad alimentaria está desnutrida, México ocuparía el séptimo lugar con mayor número de personas con hambre en el mundo".

<sup>3</sup> El 29 de septiembre de 2011 el Senado de la República aprobó la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo quinto y se *adicionó* un párrafo sexto del artículo 4o. de la CPEUM. esta reforma fue publicada en el DOF el 08 de febrero de 2012. Art. 4º.párrafo quinto:"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley". GUZMÁN ENZÁSTIGA, Raúl, Medio Ambiente en México, [en línea] Disponible: <http://medioambientemexico.blogspot.mx/2011/09/senado-aprueba-derecho-al-agua-y-al.html>

Responsabilidad Ambiental<sup>4</sup>. Sin embargo, seguimos siendo testigos de grandes deterioros en nuestros recursos naturales.

Debido a mi preocupación ante estos hechos surgió mi interés por aplicar mis conocimientos y subsecuentemente revisar la legislación y las fuentes históricas de este derecho de protección al ambiente, así fue cómo surgió la idea de hacer esta investigación que lleva por título: “Análisis del derecho de protección al ambiente en México”.

En el primer capítulo profundizaremos los conceptos básicos dentro de la Constitución y en las leyes secundarias desentrañando el significado de: ambiente, ecología, naturaleza, ecosistema, equilibrio ecológico, recurso natural, protección, áreas naturales protegidas, derecho de protección al ambiente, colaboración, coordinación y concurrencia; para en lo subsecuente abordar los principios esenciales y disposiciones derivadas en relación al ambiente dentro del Sistema Jurídico Mexicano.

Posteriormente en el segundo capítulo, procedo con la investigación que refiere los antecedentes de nuestra historia, de las actividades antrópicas y los tratados internacionales que respondieron a la necesidad de la protección del ambiente.

Desde la prehistoria, el ser humano ha venido ocasionando con sus actividades daños al ambiente entre los que destacan, en las primeras etapas, la extinción de especies que consideró depredadoras; más del 80% de los grandes mamíferos de América del Norte, por afición y colección aves como el periquito de Carolina EUA en 1918, debido al uso de pesticidas gran variedad de insectos, y a razón de actividades recreativas como la caza la extinción del lobo marsupial en 1936.

Sin embargo, a partir de la Revolución industrial estos daños han ido en aumento de número y peligrosidad, ocasionando terribles accidentes ambientales que han privado de la vida a seres humanos y han afectado la salud de miles de personas,

---

<sup>4</sup> *DOF 7 de junio 2013.*

por citar solo unos casos: la contaminación de los ríos con mercurio durante la fiebre del Oro en California, EUA en 1849; los envenenamientos ocasionados por los vertidos de la empresa Chisso Corp.; en la ciudad de Minimata en Japón en 1956<sup>5</sup>; o el envenenamiento por cromo ocasionado por la empresa Cromatos de México S.A. de C.V. en la Colonia Lechería Edo. de México<sup>6</sup>; accidentes industriales con químicos altamente tóxicos como las dioxinas en el caso de Seveso, Italia en 1976<sup>7</sup>; el de la fábrica de pesticidas en Bhopal India en 1984; accidentes en plantas nucleares como la de Three Mile Island Pennsylvania EUA en 1979; Chernobill en 1986 y la central de Fukushima en 2011; casos de impacto ambiental por desertificación como el del Mar de Aral o el lago de Chad, y en México, la destrucción de manglares en Tajamar, en 2016.

Durante la “Revolución informática” que inició en 1971 la humanidad se hizo consciente de este daño ambiental a través del informe del Club Roma *Los límites del crecimiento*<sup>8</sup> y más tarde con el *Informe Brundtland*<sup>9</sup> creado a partir de la resolución de la Asamblea General de la Naciones Unidas 38/61, publicado por la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se reconoció con ello el problema oficialmente.

Del año 2,000 a nuestros días encontramos que la generación de basura tecnológica está significando una problemática a mayor escala, que en esta investigación clasificamos como híper- consumismo.

---

<sup>5</sup>Enseñanzas de la enfermedad de Minimata y el manejo del mercurio en Japón, Primer Ministro de Japón, u.c. 1º de Mayo 2016 [en línea] Disponible: [https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/es\\_full.pdf](https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/es_full.pdf)

<sup>6</sup> SIMENTAL FRANCO, Víctor A., *Derecho Ambiental*, Limusa, México, 2010 pág. 97.

<sup>7</sup>

<sup>8</sup>MEADOWS, Donella et alter, *The Limits to Growth ( Los Limites del Crecimiento)*, Club Roma, 1972. Disponible[en línea]:

<http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>

<sup>9</sup>BRUNDTLAND Disponible [en línea]: <https://es.scribd.com/doc/105305734/ONU-Informe-Brundtland-Ago-1987-Informe-de-la-Comision-Mundial-sobre-Medio-Ambiente-y-Desarrollo>

En el segundo capítulo apartado 2.2, se examinan las conferencias y convenios internacionales con las que se fue creando un derecho internacional ambiental, surgiendo conceptos que han servido de base a la legislación nacional y se plantearon estrategias en políticas públicas que tuvieran como finalidad proteger los recursos naturales y el ambiente de las actividades humanas.

Nuestra biodiversidad es un privilegio que conlleva obligaciones que nuestro país ha reconocido en tratados internacionales en materia de protección y conservación de los ecosistemas, de acuerdo a los cuales deberá orientar sus políticas públicas y acciones administrativas siguiendo la premisa de más amplia protección a la persona en su derecho humano a un ambiente sano, sea este establecido así en la Constitución o por los tratados de los que el Estado Mexicano sea parte.

En el tercer capítulo se revisarán los antecedentes históricos nacionales respecto a la legislación ambiental, haciendo un recuento de la evolución que ha tenido el derecho de protección al ambiente en México, desde México Tenochtitlán hasta la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en el 2013. Con la promulgación de la Constitución de 1917 el artículo 27º acertadamente reconoció la propiedad originaria de la nación, de este modo todas las tierras y los elementos naturales susceptibles de apropiación serían regulados por la Nación para lograr una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación, lo que abrió el paso a los derechos sociales y colectivos. Desde 1917 al día de hoy, distinguimos en este estudio 4 etapas de desarrollo de la legislación ambiental mexicana de este derecho social de 3º generación, luego de los derechos civiles y políticos que constituyen la primera, y de los derechos sociales y culturales que constituyen la segunda generación<sup>10</sup>.

Por último, en el cuarto capítulo a través de un análisis procesal constitucional indago los motivos, fundamentos y examino detenidamente algunos artículos de la

---

<sup>10</sup> O. RABASA, Emilio (coord.), Lucio Cabrera et alter, *La constitución y el medio ambiente*, UNAM, IJ, México 2007. pág. 3.



Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, identificando 4 principales argumentos por los cuales considero que puede perfeccionarse su contenido<sup>11</sup>, marcando la diferencia entre un Estado de Derecho y un Estado Constitucional de Derecho:

Finalmente se analiza si la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental es eficiente para dar respuesta a casos como la destrucción de manglares en Tajamar, en el cual después del análisis de la documentación básica (decreto, programa de manejo de área natural protegida, y la Manifestación de Impacto ambiental), observamos que a pesar de que se respete el principio de legalidad pueden afectarse derechos humanos y más concretamente el derecho de protección al ambiente transgrediendo convenios internacionales, principios constitucionales así como garantías, sin la posibilidad de que el común de los gobernados con **interés difuso** pueda reclamar la responsabilidad ambiental; dejando impune el daño a los manglares, y afectando a las generaciones presentes y futuras de mexicanos en su conjunto con el actual sistema Federal de Responsabilidad Ambiental.

A partir del análisis de cada uno de los capítulos contenidos en la presente tesis, las conclusiones son el extracto de los resultados de esta investigación y espero contribuyan al perfeccionamiento de la legislación actual para llevar a cabo realmente la defensa del derecho humano al ambiente que todos tenemos, y a la progresividad de los principios establecidos en nuestra constitución.

El sistema económico actual va encaminado a la sobreproducción, al lucro de elementos naturales, bienes comunes y públicos, a un consumismo más allá de la

---

<sup>11</sup> Vid. Argumentos: Naturaleza jurídica de la ley Federal de Responsabilidad Ambiental inciso 4.1.5 pág. 160, Incongruencia con el principio de progresividad inciso 4.1.6 pág. 163, Limitante para ejercer acción y demandar la responsabilidad ambiental inciso 4.1.7 pág. 167, Principio de acceso a la justicia ambiental inciso 4.1.8 pág. 168 Incompatibilidad del sistema de Responsabilidad Ambiental con el sistema de facultades concurrentes de la LGEEPA inciso 4.1.9 pág. 169

capacidad de carga del planeta y al acaparamiento de bienes<sup>12</sup>. Consecuencia de lo anterior nos enfrentamos a un serio problema de crisis, pero no en el ambiente como muchos autores sostienen,<sup>13</sup> sino más bien en los valores de la sociedad y psique<sup>14</sup> del ser humano.

En nuestro entorno, la falta de valores y la influencia de un modelo de “éxito” basado en la adquisición de satisfactores superfluos, van enfocados a crear estándares de necesidades más altos e inalcanzables, a costa del agotamiento de recursos y el deterioro ambiental.

Ante esta crisis existencial de la especie humana, el ambiente, como consecuencia de dicha crisis se encuentra inminentemente en un estado de riesgo latente. El ser humano percibe los efectos colaterales de este riesgo materializado en todo lo relacionado a la extensión de la materia ambiental: cambios climáticos, agotamiento de recursos naturales, saturación de rellenos sanitarios, extinción de especies y daños a la salud.

Los seres humanos hemos causado este problema, “*errare humanum est*”<sup>15</sup>, con nuestras actividades económico-productivas y de recreación, por lo que hemos de encontrarle nosotros mismos a uso de nuestro raciocinio, tecnología y conocimiento una solución.

---

<sup>12</sup>“Cuanto menos es el individuo, y cuanto menos expresa su vida, tanto más tiene y más enajenada es su existencia”. MARX Carlos, *El capital Crítica de la economía Política*, “La ley general de la acumulación capitalista”, T. I, trad. Juan Miguel Figueroa et alter, E.D.A.F., España 1967, pág. 682.

<sup>13</sup>Cfr. KAPLAN Marcos, *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, “La crisis Ambiental Análisis y perspectivas”, Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, México 1998.

Vid BATESON, Gregory, *Steps to an ecological mind “The roots of ecological crisis”*, Jasson Aronson Inc., Northvale New Jersey, London, 1972-1987, pág. 492-498 [en línea] Disponible: <http://www.edtechpost.ca/readings/Gregory%20Bateson%20%20Ecology%20of%20Mind.pdf>

<sup>14</sup>Del griego *ψυχή*, *psyché*, «alma humana»; Conjunto de procesos conscientes e inconscientes propios de la mente humana. Sinónimo *psiquis*.

<sup>15</sup>Expresión latina, significa “es de humanos equivocarse”.

Un Régimen Jurídico de Responsabilidad Ambiental para que sea efectivo debe: establecer la identidad de los contaminadores, cuantificar el daño y establecer la relación causa- efecto.

El poder declarar legalmente responsables a quienes lleven a cabo actividades que dañen al ambiente generará una actitud más precavida que evitará dichos daños, y propiciará que se lleve a cabo la aplicación del principio “el que contamina paga”.

Este régimen no puede limitarse a los daños causados a las personas en su salud, ni a los bienes públicos sino que debe de aplicarse a todos los casos de deterioro del bien considerado como ambiente.

Por lo anterior, esta investigación no sólo representa un requisito para poder obtener el grado de Licenciado en Derecho sino que refiere como finalidad primigenia la conservación del ambiente para beneficio de nuestra sociedad, incluyendo en ella las generaciones presentes y futuras.

## CAPÍTULO PRIMERO

### 1. ANÁLISIS CONCEPTUAL CONSTITUCIONAL- AMBIENTAL

*“Hay que diferenciar entre tecnología y progreso; el progreso beneficia a la humanidad, la tecnología no siempre lo hace; si una tecnología colisiona o contamina el planeta no es progreso”*  
Nicolá Tesla.

#### 1.1 Conceptos en la Legislación Ambiental

Para la claridad de pensamiento y comunicación de ideas es de gran importancia el arte de dividir lógicamente los términos y conceptualizar las ideas complejas o inexactas, ya que gran parte de las disputas de los escritos ininteligibles y de las desavenencias mentales tienen su origen en una mala definición y mal uso del significado de las palabras. Un concepto es el desarrollo idóneo del contenido de una idea, debe ser claro y breve evitando caer en el escollo cantado por Horacio: *“Brevis esse volo obscurus fio”*, que significa *“por querer ser breve resulto obscuro”*<sup>16</sup>

##### 1.1.1 ¿Qué es el ambiente?

El concepto de ambiente es la base para la construcción del derecho de protección al ambiente, pues es el **bien jurídicamente tutelado**<sup>17</sup> por la CPEUM en sus artículos: 1º primer párrafo, 2º fracción VI, 4º cuarto párrafo, 25º sexto párrafo, 27º, 73º fracción XXIX- G; en la LGEEPA; así como en diversas disposiciones jurídicas.

---

<sup>16</sup> ADAM, Alexander LL. D., *Compendious Dictionary of the Latin Tongue*, Second edition, Edinburgh c. Stewart 1814, pág. 178.

<sup>17</sup> Vid. DOMINGUEZ CORTÉS, Jorge, *La protección jurídica del medio Ambiente en México y sus dos perspectivas en el juicio de Amparo*, Tesis para obtener el grado de Lic. en derecho, UNAM, México, 1996., pág. 29. *“Dándole al ambiente, la calidad de bien jurídicamente tutelado surge el siguiente problema: ni la naturaleza ni éste pueden por sí defenderse, interponer acción en el campo del derecho y por tanto, tampoco pueden ser ni sujeto activo ni pasivo en una relación jurídica. Es el ser humano el que se encarga de tutelar y proteger, por medio de leyes que regulen las actividades que puedan causar afectación en estos bienes comunes, otorgándoles la calidad de bienes jurídicamente tutelados, el ser humano es depositario temporal de estos bienes y es su deber conservarlos para las futuras generaciones”*.

Aunque en el lenguaje común este concepto sea reemplazado por otros como medio ambiente, ecología o naturaleza; hay que diferenciar muy bien cada uno partiendo de su raíz etimológica y observando su aplicación al fin práctico.

El primer tomo de la Real Academia Española definió ambiente como “el aire suave que circunda los cuerpos” proveniente del latín *Aér ambiens*. Actualmente retoma la etimología *ambientis*, que lo define como: “las circunstancias que rodean o cercan a las personas o cosas” con más de 7 acepciones diferentes.

Albert Einstein desde una visión filosófica antropocéntrica, llegó a expresar que ambiente es “todo aquello que no soy yo”<sup>18</sup>.

Raúl Brañes, apoyado en los fundamentos de Ludwing Von Bertalanfy con su Teoría General de Sistemas, define **ambiente** como: “*todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos. Estos organismos a su vez se presentan como sistemas, en consecuencia la palabra ambiente designa holísticamente todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general*”<sup>19</sup>.

### **Ambiente Definición Jurídica**

En nuestro marco normativo interno la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEGEEPA) define ambiente en su artículo 3º fracción I:

**Ambiente:** Es el conjunto de elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y el desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinado<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> BALL, Simon, y Bell Stuart, *Envioiremental Law*, 2ª. Ed., Londres, Blackstone, 1994, pág. 4

<sup>19</sup> BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª. ed., México, Fundación mexicana para la educación ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág 16-18.

<sup>20</sup> LEGEEPA 28/01/1988 Art. 3 fracc. I.

Desde el punto de vista internacional, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Naciones Unidas también conocida como Comisión de Brundtland, define ambiente como: “el lugar donde todos vivimos”. Ahora bien, analizando ésta última definición internacional es oportuno decir que la expresión “medio ambiente” es un pleonasma<sup>21</sup>; medio es sinónimo de ambiente. El término “medio” era definido entre otras acepciones como el fluido material dentro del cual un sistema está inmerso y a través del cual se realizan intercambios de materia y energía del mismo sistema con el exterior, lo que indudablemente está en el contenido conceptual de ambiente<sup>22</sup>.

Esta definición de la Comisión de Brundtland resulta tan ambigua que llega a ser oscura al no incluir a los sujetos del bien jurídico tutelado, ni especificar cuál es el lugar donde todos vivimos, cabe a la especulación pensar que si el término ambiente se refiere sólo a nuestro planeta Tierra entonces ¿sería legítimo contaminar el espacio? ¿Dejar basura espacial alrededor de la órbita de la tierra sólo porque no vivimos en ese espacio? ¿Cabría la posibilidad de ejercer una responsabilidad ante los daños que esta basura espacial pudiera originar al caer precipitadamente en territorio de un Estado?

Al ser “**ambiente**” una palabra tan amplia en su contenido, es la más idónea dentro de nuestro sistema jurídico; un sistema jurídico de amplia protección al ambiente que sea suficientemente flexible y abierto en su concepto para contener todo aquello que queremos proteger o evitar se deteriore como: la extinción de especies, situación que corresponde al medio natural; el daño a monumentos históricos resultado de los contaminantes atmosféricos, situación que corresponde al medio construido<sup>23</sup>; el problema de la sobre población y el fenómeno migratorio, perteneciente a la rama de la demografía; las enfermedades respiratorias, crónicas, estomacales, y de piel, producidas por la contaminación en los diferentes

---

<sup>21</sup> Medio ambiente; Tal vez lo llamamos así porque ya nos acabamos la otra mitad.

<sup>22</sup> BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho Ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 2000, pág. 20

<sup>23</sup> Nava, Cesar, *Ciencia ambiente y derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013, pp. 84-90.

elementos: aire, agua, suelo; la falta de espacios verdes, ocasionado por el desorganizado crecimiento urbano; y la calidad de vida de los habitantes de las megalópolis, situación que pertenece a la salubridad y los asentamientos humanos.

En este orden de ideas entendemos al ambiente como: “el compendio de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar que influyen directamente en la vida material y psicológica del ser humano”; es decir, todo aquello que es externo al individuo y que se establece junto con éste y con los seres que en el ambiente desarrollan una acción y reacción mutua e interdependiente.

### **1.1.2 Ecología**

La palabra **ecología** proviene de la etimología griega *oikos*: casa, y *logos*: libro, tratado, estudio o ciencia. De acuerdo con la definición propuesta en 1869 por el científico alemán Ernst Haeckel (1834 -1919), es la disciplina que tiene por objeto el estudio de la totalidad de las relaciones de los seres vivos y su ambiente.

Más tarde, en 1963 Eugene Odum la definió como el estudio de la estructura y funcionamiento de la naturaleza. La ecología se considera una disciplina integradora que trabaja con diversos elementos del medio, tanto vivos como no vivos, y los reúne en unidades de funcionamiento llamados ecosistemas. Su definición es muy amplia e implica el carácter interdisciplinario de la ecología, pues se relaciona de manera directa e indirecta con todas las disciplinas del saber humano. En sus ramas directas de conocimiento se encuentran: la biología, la genética, la evolución, la etología y la fisiología; además de su estrecha relación con la geografía, química, física y matemáticas<sup>24</sup>.

Sin embargo, aunque es amplio el concepto de ecología, el significado de ambiente es más integrador pues incluye aspectos políticos, sociales, económicos e incluso

---

<sup>24</sup> Cervantes, Marta, y Hernández Margarita, *Biología general, Publicaciones Cultural, 3ª reimpresión México 2006* pp. 518

filosóficos que se han alejado cada vez más del concepto ecológico inicial. También ciertamente ha ocurrido que el término ecología se ha desvirtuado llegando a utilizarse en conceptos como eco-feminismo, eco-desarrollo, ecocidio y en todo tipo de productos como shampoo ecológico, partidos ecologistas<sup>25</sup>, conciertos ecologistas, etc. Pero si hablamos de protección y cuidado de la ecología se estaría hablando de proteger a la ciencia como tal, lo que sale del contexto al que queremos llegar en materia jurídica, por lo que aunque algunos conceptos puedan llegar a ser compatibles debemos usarlos correctamente; y entonces el término correcto es el sistema jurídico de protección, cuidado, y conservación del ambiente, no de la ecología pues esta es una ciencia que tiene como objeto de estudio el ecosistema, por tal razón no necesita protección sino más bien estudio.

### **1.1.3 Naturaleza**

**Naturaleza** viene de las palabras latinas *natura*, *naturae* o *natus* que significan ser y origen respectivamente; es decir el origen del ser y a lo largo de su existencia aparece para ciertas culturas como aquello a lo que pertenecemos. Peter Coates catedrático de la Universidad de Bristol explica el término naturaleza desde una óptica occidental, mismo que puede dividirse en cinco categorías:

- I) Naturaleza como lugar físico inalterado o virgen.
- II) Naturaleza como un fenómeno colectivo del universo.
- III) Naturaleza como esencia, cualidad o principio que explica las leyes del universo.
- IV) Naturaleza como inspiración o guía para los humanos y como fuente que gobierna su destino y
- V) Naturaleza como concepto contrario a la cultura.

---

<sup>25</sup> Nava Escudero Cesar, *Ciencia, Ambiente y Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídica UNAM, México 2013, pp. 87.



Dentro del pensamiento occidental a la naturaleza se le ha asociado con el cuerpo y a la cultura con la mente, por lo que la naturaleza es un objeto sobre el cual se pretende tener dominio para ser explotado para el beneficio de los intereses económicos o de otra índole del ser humano, lo que se conoce como la corriente filosófica-ética del utilitarismo antropocéntrico.

Al respecto de esta situación la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en 1972 en Estocolmo Suecia declaró lo siguiente:

El ser humano para sobrevivir requiere ciertas condiciones naturales en el aire, agua, clima y alimento, los cuales deben presentarse con algunos parámetros cualitativos y cuantitativos; curiosamente la naturaleza proveyó esas condiciones bajo los lineamientos idóneos para la vida humana. Sin embargo, las actividades antrópicas han alterado significativamente esas condiciones ideales hasta convertir ciertos lugares de la tierra en no aptos para la vida humana<sup>26</sup>.

#### **1.1.4 Ecosistema**

Es curioso que la palabra **ecosistema** tenga la misma raíz que la palabra **economía**, ya que en la práctica no hemos logrado homologar la segunda a beneficio y procuración de la primera<sup>27</sup>. **Economía** procede del griego “οικονομία”, en donde “οίκος” significa casa y “nomos” significa ley, es decir, es la ley o regulación de la casa entendida a macro escala.

**Ecosistema** es un neologismo acuñado en 1936 por Arthur Tansley, botanista inglés, usando la misma raíz griega “οίκος” que significa casa, hábitat, morada; y “σύστημα” que significa sistema o reunión de cosas en forma organizada. Se refiere al hábitat y la interacción de éste con los seres vivos que lo conforman.

---

<sup>26</sup> SIMENTAL, Víctor A., *Derecho ambiental*, México, Limusa, 2010, pp. 35

<sup>27</sup> Desde 1971, el informe de Club Roma “Más allá del crecimiento” nos hizo ver que el sistema económico actual es incompatible con la preservación y cuidado de los ecosistemas y a pesar de ello seguimos la misma línea de acción, a pesar de la introducción del término “economía sustentable”.

La LEGEEPA define **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. Esta definición presenta sólo la diferencia de “en un espacio y tiempo determinados” con respecto a la definición que nos ofrece el Convenio sobre la Diversidad Biológica: *“Un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional”*.<sup>28</sup>

### **1.1.5 Equilibrio ecológico**

Representa todo un dilema y debate ético- filosófico pues la interrogante es: ¿qué podemos definir como equilibrio dentro de un ambiente que está siempre en constante cambio y que es tan dinámico? La palabra equilibrio nos hace pensar en algo estático.

La LGEEPA en el Art. 3º fracc. XIV define equilibrio ecológico como: *“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”*.

En contraposición, encontramos en el Art. 3º fracc. XII la definición de **Desequilibrio ecológico** como: *“la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos”*

---

<sup>28</sup> Vid. pág. 72.

### 1.1.6 Recurso Natural

Esta definición es la clave para ver si en verdad existe un derecho ambiental o un derecho de aprovechamiento de recursos naturales, desde mi punto de vista nuestro sistema está más inclinado a la segunda opción. Dentro de la legislación ambiental muchas veces se utiliza como sinónimo de recursos naturales los elementos naturales o bienes naturales; sin embargo, cada una tiene sutiles diferencias:

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en su art. 3º fracc. XV nos dice que **Elemento natural** es: “*Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre.*”

En la fracc. XXX del mismo art. 3º nos da la definición de **Recurso natural** como: “*El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.*”

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su Art. 3º fracc. XXVI nos da la siguiente definición de **Recursos naturales**: “*Bienes naturales renovables y no renovables susceptibles de aprovechamiento a través de los procesos productivos rurales y proveedores de servicios ambientales: tierras, bosques, recursos minerales, agua, comunidades vegetativas y animales y recursos genéticos*”.

De la Ley General de Bienes Nacionales del art. 3º podemos decir que todos los recursos naturales son **bienes nacionales**; y de estos, algunos son **bienes de uso común**. Por consiguiente algunos recursos naturales son bienes de uso común:

**Art. 3º.- Son bienes nacionales:**

I.- Los señalados en la Constitución en los art. 27º; párrafo cuarto, quinto y octavo, 42º fracc. IV y 132º.

II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7º de esta Ley;

Es decir que los bienes nacionales señalados en la Constitución son:

*Art.27.- Párrafo cuarto: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.”...*

Así la ley nos aclara que los bienes de uso común son:

**ARTÍCULO 7.- Son bienes de uso común:**

- I.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;*
- II.- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;*
- III.- El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;*
- IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;*
- V.- La zona federal marítimo terrestre;*
- VI.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;*
- VII.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;*
- VIII.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;*
- IX.- Las riberas y zonas federales de las corrientes;*
- X.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.*

Los cuales de acuerdo con el art. 6º de la misma Ley General de Bienes Nacionales están en régimen de dominio público de la Federación:

**ARTÍCULO 6.-** *Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:*

*I.- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7º de esta Ley.*

El régimen de estos bienes nos interesa dado que si surge controversia alguna, en el caso de esta investigación es la de protección de los manglares de la laguna de Nichupte Quintana Roo, el art. 10º de la Ley General de Bienes Nacionales nos indica que sólo serán competentes para resolver esta controversia los tribunales federales:

**ARTÍCULO 10.-** *Sólo los tribunales federales serán competentes para conocer de los juicios civiles, mercantiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, incluso cuando las controversias versen sobre derechos de uso sobre los mismos.*

Ahora procederé a ver que entienden por protección nuestras leyes secundarias reglamentarias de esta materia ambiental.

### **1.1.7 Protección**

En su significado más puro la palabra protección significa: amparar, favorecer, defender; resguardar una cosa de un posible daño o peligro.<sup>29</sup> Contrario a lo anterior, la LGEEPA en el artículo 3º fracc. XXVII define la protección como: *“El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro”*<sup>30</sup>; definición que considero no es la más apropiada ya que encierra en sí misma una gran contradicción: ¿cómo se puede proteger un bien nacional, elemento natural, bien de uso común controlando su deterioro? He aquí el meollo del asunto.

---

<sup>29</sup> Diccionario Enciclopédico OCEANO UNO COLOR, Proteger; pág. 1320.

<sup>30</sup> Cfr. Ley Federal de Protección al Ambiente DOF 30/12/1981 Op. Cit. pág. 77.

Como analizaremos a continuación el error en un término tan importante como es la protección implica un desvío en los objetivos de las políticas públicas.

De acuerdo con el art. 15° del Capítulo III De la Política Ambiental de la LGEEPA:

*Artículo 15°.- 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:*

- I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio depende la vida y las posibilidades productivas del país.*
- 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.*
- III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico.*
- IV. Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que causen, así como asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja<sup>31</sup> el ambiente, promueva o realice acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y aproveché manera sustentable los recursos naturales.*
- V. La **responsabilidad** respecto al equilibrio ecológico comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la **calidad de vida** de las futuras de generaciones;*
- VI. La **prevención** de las causas que los generen, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos,*
- VII. El **aprovechamiento** de los **recursos naturales** renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad.*
- VIII. Los **recursos naturales** no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos<sup>32</sup> adversos.*
- IX. La **coordinación** entre las dependencias y entidades del administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas<sup>33</sup>*
- X. El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la*

---

<sup>31</sup> De acuerdo con la definición errónea de **protección** art. 3° fracc. XXVII sería correcto **incentivar (premiar gratificar)** a quien deteriore controladamente el ambiente....

<sup>32</sup> Se propone cambio a “efectos ambientales adversos”.

<sup>33</sup> Se propone cambio a “acciones de protección al ambiente”.

*concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la **naturaleza***

- XI. *En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del **equilibrio ecológico***
- XII. *Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho<sup>34</sup>.*
- XIII. *Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas<sup>35</sup>, a la **protección**, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;*
- XIV. *La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;*
- XV. *Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;*
- XVI. *El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar **la calidad de vida** de la población;*
- XVII. *Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;*
- XVIII. *Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;*
- XIX. *A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los **recursos naturales** provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y*
- XX. *La educación<sup>36</sup> es un medio para valorar la vida a través de la **prevención** del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.*

Los principios anteriores son la columna vertebral del sistema jurídico ambiental mexicano sobre el cual deben estar motivadas y fundamentadas todas las

---

<sup>34</sup> Relación directa con el principio de acceso a la justicia previsto en el art. 17º Constitucional.

<sup>35</sup> Relación directa con el art. 2º Constitucional.

<sup>36</sup> Relación directa con el art. 3º Constitucional.

actuaciones de las autoridades en esta materia por lo que al promover el desarrollo económico y crecimiento de centros urbanos como es el de la Ciudad de México estos deben ser seguidos, respetados y observados en inspecciones, autorizaciones y programas de no circula.

Sin embargo la realidad es muy distinta en los últimos años hemos sido testigos de la construcción de gigantescos desarrollos inmobiliarios, centros comerciales, parques, patios y mas plazas comerciales que eliminan espacios verdes y promueven la cultura del hiper-consumo.

La tendencia de los habitantes de la Ciudad de México va en este sentido así lo expresan al adquirir a elevados costos económicos departamentos de este tipo de desarrolladoras de viviendas sobrevaluando las colonias que más centros comerciales y menos metros cuadrados por persona corresponden: Del valle, Nápoles, Coyoacán, Tlalpan Álvaro Obregón, son por mencionar algunas las zonas del Distrito Federal que más han crecido verticalmente.

### **1.1.8 Áreas Naturales Protegidas**

Como veremos en el capítulo II y III; en “Antecedentes Internacionales y Nacionales”, la creación de reservas y parques nacionales comenzó como una política ambiental del movimiento ecologista conservacionista que inició en la década de los 70’s en Estados Unidos y fue influenciada por las necesidades descubiertas en las diferentes reuniones y conferencias internacionales. Sin embargo nuestro país fue precursor en el establecimiento de reservas como política pública proteccionista de los recursos naturales, que inició desde 1876 en el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada.

La LGEEPA define **Área Natural Protegida** como: *“Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la*



actividad del ser humano o que requieren ser reservados y restaurados y están sujetos al régimen previsto la presente ley<sup>37</sup>.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, sección biodiversidad, las Áreas Naturales Protegidas son una de las principales estrategias de conservación de la biodiversidad a nivel global. Son porciones terrestres o acuáticas (continentales o marinas) representativas de diversos ecosistemas en donde el ambiente original puede no haber sido alterado significativamente por la actividad humana y que proporcionan servicios ambientales de diversos tipos; incluso pueden albergar recursos naturales importantes ó especies de importancia ecológica, económica o cultural.

Actualmente existen 9 categorías de Áreas Naturales Protegidas las cuales se muestran en el siguiente esquema:

Esquema 3.1 Categorización de las Áreas Naturales Protegidas.



<sup>37</sup> LEGEPA 28/01/1988 Art. 3º Fracc. II.

### **1.1.9 Derecho de Protección al Ambiente**

Como podemos apreciar el **Derecho de protección al ambiente** está en construcción y tiene dos vertientes: por un lado el derecho a la salud, **“todo individuo tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano”**; y por otro, el derecho al ambiente como una buena **“calidad de vida”**, considerado este también como un **interés difuso**. Es un interés difuso porque al ser un **bien común** carece de representación debido a su composición imprecisa que incluye, entre otros, valores estéticos, artísticos y culturales; e implica una participación solidaria tanto del Estado como de los particulares para defenderlos y conservarlos.<sup>38</sup>

De esta manera bien podríamos discernir que aún no existe como tal un derecho de protección al ambiente, sino más bien existe un derecho de regulación al aprovechamiento y explotación del ambiente, entendiendo dentro de dicho concepto a los ecosistemas, los elementos naturales y todos los recursos naturales útiles al ser humano. Pero como bien nos hace notar el maestro Jorge Domínguez Cortés ¿Qué caso tendría el derecho a un ambiente sano, a la vida, a la seguridad jurídica u otro derecho si no existe el medio ambiente idóneo para ejercerlos? ¿Qué caso tendría exigir el derecho a un ambiente sano si el ambiente no existiera?

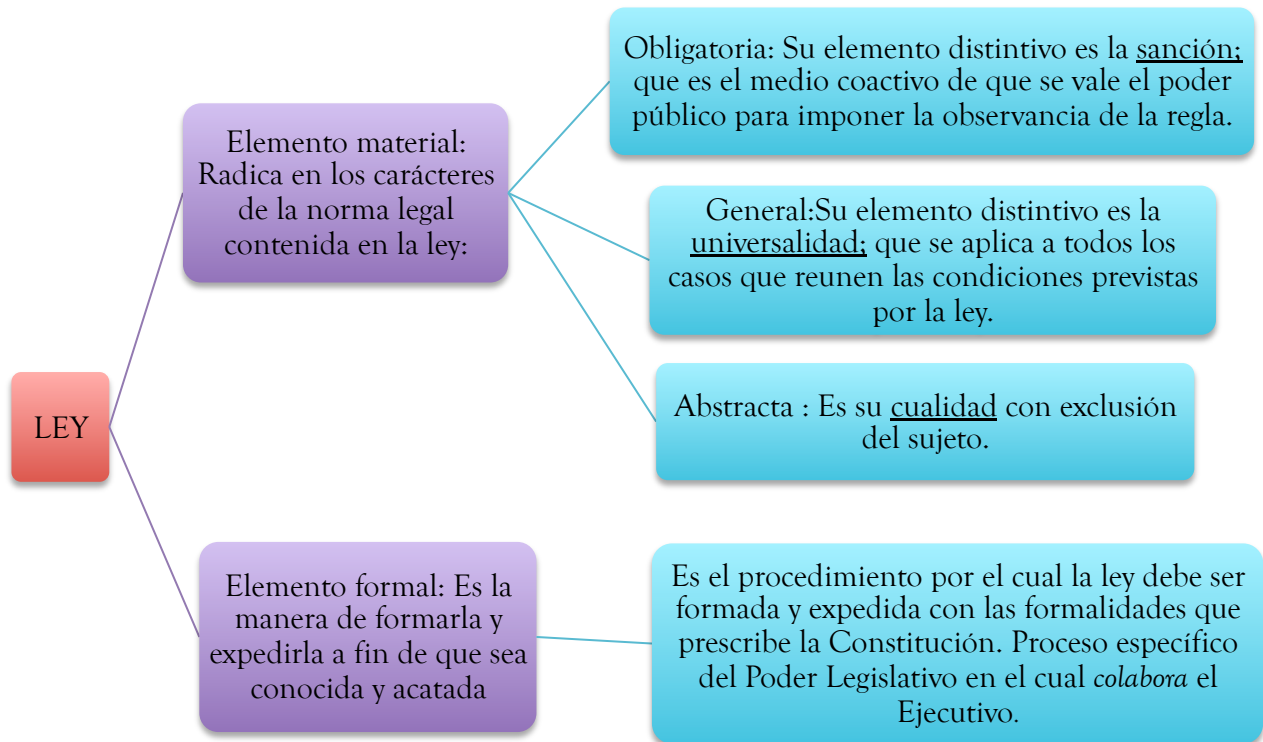
Así que considerando que el derecho es un producto cultural que tiene la finalidad de lograr el todo armónico en la sociedad, debe entenderse que la pugna por reconocer la tutela del ambiente como único medio para optar por el cumplimiento de la totalidad del ordenamiento jurídico no es una consideración sin fundamento, ya que la exigencia del derecho a un ambiente sano implica necesariamente que este ambiente sea **protegido**.

---

<sup>38</sup> MEZA SALAZAR citado en DOMINGUEZ, Jorge, *La protección jurídica del medio Ambiente en México y sus dos perspectivas en el juicio de Amparo*, Tesis para obtener el grado de Lic. en derecho, UNAM, México, 1996, pág. 29,30 (Aclarando que la cita no es de conformidad con el criterio del entonces tesista).

### 1.1.10 COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN

El Derecho objetivo es el conjunto de normas impero-atributivas que imponen deberes y conceden facultades. La ley al ser parte fundamental de este derecho objetivo se constituye de la siguiente forma:



Los actos en los que el Poder Ejecutivo colabora con el proceso Legislativo son:

- a) El derecho de iniciativa
- b) La sanción
- c) La promulgación
- d) La publicación

La excepción en este proceso puede darse en el caso del veto. El veto es la figura plasmada en el inciso c) del artículo 72 constitucional, que otorga al Presidente de la República la facultad de hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que el Congreso le envíe para su promulgación, estas observaciones sólo son suspensivas,

debido a que pueden ser superadas mediante las dos terceras partes del número total de votos y ante ésta situación el Ejecutivo tendrá necesariamente que publicar la ley.<sup>39</sup> Por lo anterior se dice que la ley emana de un poder público y no sólo del poder legislativo, este poder público está representado por el órgano encargado de su formación por corresponderle la función legislativa. El Poder Legislativo conforma el elemento material de la Ley y con la colaboración del Poder Ejecutivo le da su elemento formal, lo que configura el principio de la división y engranaje de poderes, ya que dos de ellos colaboran en la realización de una función.

La Constitución incorpora a nuestro Derecho a través del art. 49º el principio de división de poderes:

*“Artículo 49º. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”<sup>40</sup>*

*Sin embargo el principio de división de Poderes fue adoptado en la mayoría de los documentos constitucionales de nuestro país.*

*Quedó establecido en la Carta Magna de Cádiz de 1812, en sus arts. 15º, 16º, y 17º. en la Constitución de Apatzingán de 1814, en sus artículos 11º y 12º, aunque cabe aclarar que nunca estuvo vigente; En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, en su artículo 23º, en el Acta Constitutiva de la Federación en su artículo 9º; en la Constitución de 1824, en su artículo 6º, en las Siete Leyes Constitucionales Centralistas de 1836, que aunque existe división de atribuciones entre poderes el Supremo Poder Conservador tenía facultades para anular los actos de los otros tres poderes, en el Acta de Reformas de 1847, mediante la cual se restituye el acta Constitutiva y la Constitución federal sancionadas en 31 de enero y 24 de octubre de 1824, [...] Las Bases para la administración Centralizada de la República de 1853 mediante las cuales Antonio López de Santa Anna ejerció facultades conforme al artículo 3o. del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, del Presidente sustituto Ignacio Comonfort; en la Constitución de 1857 en el art. 50º, y el Estatuto del Imperio de Maximiliano de*

---

<sup>39</sup> GAMBOA MONTEJANO Claudia, CERVANTES GÓMEZ Juan Carlos et alter. *El veto. Análisis del artículo 72, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior, México noviembre 2001, [en línea] Disponible: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-32-Nov-2001.pdf>

<sup>40</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173ª ed. México, Porrúa, 2014.

*1865, mediante la cual se declara como gobierno la monárquica moderada hereditaria con un príncipe católico<sup>41</sup>.*

En todo régimen democrático este principio es fundamental porque:

- a) Obliga a que el poder frene al poder y propicia que haya distribución equilibrada de las funciones de las Entidades Federativas.
- b) Limita el ejercicio de cada poder a través del Derecho, al obligarlo a realizar estrictamente la función que le es propia y le corresponde.
- c) Produce la especialización en las funciones por la repetición continuada de los mismos actos, con lo que se logra un eficaz desempeño
- d) Se traduce en beneficio de la libertad individual y social porque impide el monopolio de poderes que siempre produce en detrimento y violación de las libertades.

El poder del Estado es único, así lo señala la Constitución al referirse al Supremo Poder de la Federación, su división es solamente para los efectos de su ejercicio, pero esto no implica que por la división de poderes tenga que ser ejercida en funciones completamente aisladas y sin relación alguna entre sí.

Aun cuando los tres Poderes son independientes en su forma de organizarse y de funcionar, son partes de un todo y se complementan para lograr el funcionamiento total del Poder Público. Por ello la división de poderes se perfecciona con la **colaboración y coordinación** de los mismos.

En virtud de este principio de unidad plasmado en el artículo 49º, además de establecer la división tripartita, a su vez señala su unidad constitutiva y por lo tanto implica un ejercicio coordinado, complementario y de colaboración.

---

<sup>41</sup> GRANADOS COVARRUBIAS Manuel, *La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública*, INAP, México octubre 2014. pág. 18-20.

### **1.1.11 CONCURRENCIA**

Uno de los más grandes retos para la aplicación del derecho ambiental mexicano es precisamente la definición clara de las autoridades que deben intervenir para dar solución a los casos ambientales, ya que en México tenemos un sistema de distribución de atribuciones y facultades concurrentes. La **conurrencia** significa entonces que varias autoridades tienen la posibilidad de intervenir en asuntos de materia ambiental y esta dependerá específicamente del ámbito de validez de la norma, de la actividad en concreto y de la existencia de convenios de coordinación para decidir a qué autoridad le corresponde llevar a cabo qué acción y a cual no.

En función del pacto federal los intereses de la nación se anteponen a los intereses locales, ejemplo de esto es la facultad reservada a la federación en materia de residuos peligrosos, de planeación de asentamientos humanos, salubridad, extracción de hidrocarburos, entre otros más. Sin embargo, a través de mecanismos de coordinación previstos en la legislación ambiental, tales como los convenios de coordinación es que actúan de forma coordinada las entidades de la República a efecto de entender la problemática ambiental bajo el principio de delimitación de competencias para la aplicación de la ley.

Dentro del sistema Jurídico Mexicano en la etapa de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid se estableció *El marco legislativo para el cambio*<sup>42</sup>, siendo que, al momento de presentar la iniciativa de Reforma que adicionaba al artículo 73º, la fracción XXIX- G:

La aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece el más adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico, pues habiendo fenómenos de carácter general que serán competencia de la Federación, existen otros, que al afectar solo a un estado o a un municipio deberán ser atendidos por ellos mismos, de ahí que la concurrencia aparezca como una solución adecuada para poder atender al ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, no cabe duda que los estados y municipios

---

<sup>42</sup> De la Madrid Hurtado Miguel, *El marco legislativo para el cambio, Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982-1988, FCE, México, 2004. p. 733*

deben participar crecientemente en la política ecológica con esta visión será posible iniciar el progresivo perfeccionamiento del marco jurídico que ahora está reservada tanto en la legislación y la acción en materia ecológica a la Federación<sup>43</sup>.

A partir del Sistema de facultades Concurrentes la Federación tiene la finalidad de ser más delgada y de permitir la operatividad de las entidades y los municipios. Por medio de convenios de coordinación y concertación, las entidades y los municipios pueden hacerse cargo de Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación.

## **1.2. Principios contenidos en el artículo 1º constitucional**

*Artículo. 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su **protección**, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*<sup>44</sup>

Con la reforma del 10 de junio de 2011 se estableció la **protección más amplia** en cuanto a derechos humanos, y en esta materia se equipararon los tratados internacionales en el párrafo segundo al nivel de la Constitución: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*<sup>45</sup>

En lo subrayado de la cita del párrafo anterior hace referencia a dos principios constitucionales importantísimos: Pro-personae y de Interpretación Conforme.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173ª ed. México, Porrúa, 2014

<sup>45</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173ª ed. México, Porrúa, 2014.

### **1.2.1 Principio Pro-personae**

Atiende a la obligación que tiene el Estado de aplicar la norma más amplia cuando se trate de reconocer los derechos humanos protegidos y, a la par, la norma más restringida cuando se trate de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.

### **1.2.2 Principio de Interpretación Conforme**

Se refiere a que cuando se interpreten las normas constitucionales se pueden utilizar las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que México sea parte con el propósito de ofrecer una mayor protección a las personas. Los tratados internacionales desempeñan una función subsidiaria que complementa a la norma constitucional, sin que ello signifique la derogación o desaplicación de una norma interna, ni su subordinación a la norma internacional.

Por último, el tercer párrafo del artículo primero de la constitución hace alusión a la obligación de las autoridades de usar sus facultades respectivas acordes a su competencia respetando los derechos humanos con los siguientes principios: universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, Interés superior de la niñez, eficacia y eficiencia. Los cuales se explicarán en los siguientes apartados.

### **1.2.3 Principio de Universalidad**

Se refiere al reconocimiento de la dignidad que tienen todos los miembros de la raza humana sin distinción de nacionalidad, credo, edad, sexo, preferencias o cualquier otra; por lo que los derechos humanos se consideran prerrogativas que le corresponden a todo ser humano (persona) por el simple hecho de serlo.



#### **1.2.4 Principio de Interdependencia**

Consiste en que todos los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí de tal forma que el respeto y garantía, o bien la transgresión de alguno de ellos, necesariamente impacta en otros derechos.

#### **1.2.5 Principio de Indivisibilidad**

Indica que todos los derechos humanos son infragmentables fuere cual fuere su naturaleza. Cada uno de ellos conforma una totalidad, de tal forma que se deben garantizar en esa integralidad por el Estado, pues todos ellos derivan de la necesaria protección de la dignidad humana.

#### **1.2.6 Principio de Progresividad**

Establece la obligación del Estado de generar en cada momento histórico protección más amplia y completa, es decir, que esta protección y garantía de los derechos humanos esté en constante evolución y bajo ninguna justificación en retroceso. A razón de este principio la expedición de leyes, reglamentos o normas que limiten o minimicen la protección que existe con leyes ya establecidas sería retrograda, estaría en contra de este principio de progresividad y por ende dicha ley sería violatoria de lo establecido por la Constitución:

*“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”<sup>46</sup>.*

---

<sup>46</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173ª ed. México, Porrúa, 2014

## **1.2.7 El principio del interés superior de la niñez**

Se encuentra en el párrafo IX del art.4º constitucional y dice así:

*En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá el principio del interés superior de la niñez garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.<sup>47</sup>*

En estos derechos de los niños está incluido el derecho humano al ambiente, esta disposición se vincula con la obligación del Estado establecida en el Art.73º De las Facultades del Congreso:

*Fracción XXIX-P. "Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte".<sup>48</sup>*

A los anteriores principios desde mi punto de análisis considero que les hace falta dos principios muy importantes: el principio de eficiencia y de eficacia. Pues con estos dos principios el círculo de administración de justicia se completa haciendo que las autoridades encargadas de la administración de justicia deban responder a la función instrumental: su vocación es la atención eficiente y eficaz de las necesidades colectivas.

---

<sup>47</sup> Ídem.

<sup>48</sup> ídem.

### **1.2.8 Eficacia**

Las autoridades deben estar investidas<sup>49</sup> con el conocimiento, la capacitación y la instrucción para lograr dar respuesta, junto con la solución oportuna y sencilla, a la protección de estos derechos bajo el concepto de acceso a la justicia del art. 17° constitucional y la obligación de seguir en toda actuación su debido proceso.

La eficacia implica el resultado obtenido derivado de la actuación de las autoridades; se dice que una autoridad es eficaz cuando ha logrado cumplir con el objetivo establecido desde un principio.

Este principio está estrechamente vinculado con el principio de economía procesal que se refiere a la rapidez, celeridad y sencillez con que se llevó a cabo el procedimiento<sup>50</sup>.

### **1.2.9 Eficiencia**

Es sinónimo de economía procesal, su objetivo es hacer el procedimiento de la manera más económica posible. Con ésta se asegura el uso óptimo de los recursos puestos a disposición.

Dentro de nuestra Constitución las disposiciones que tienen relación directa con el ambiente se pueden clasificar como de 3 tipos:

- A) Los que establecen derechos;
- B) Los que establecen obligaciones; y
- C) Los que establecen la parte orgánica administrativa del sistema de atribuciones.

Dentro de los que establecen derechos encontramos los Artículos: 2°, 3°, 4°, 6°, 17°, 25°, 26°, 27°, 73° y 133° que se analizarán en el apartado siguiente.

---

<sup>49</sup> Vid. *Gran Diccionario de la Lengua Española*, Larousse Editorial, S.L. 2016, v. tr. Conferir una dignidad o un cargo honorífico a una persona. "le invistieron doctor honoris causa."

<sup>50</sup> FIX- FIERRO, Hector, *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional Poder Judicial de la Federación*, Consejo de la Judicatura Federal pág. 630- 631

### **1.3 Artículos de la Constitución en relación al derecho de protección al ambiente.**

#### **1.3.1 El Artículo 2º Constitucional y el Derecho de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas**

Durante la década de 1990, se inició una política internacional integracionista a los sectores de poblaciones indígenas, gracias en parte, al convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes firmado el 3 de agosto de 1990.

Dentro del texto constitucional esta nueva política integracionista se vio reflejada en la reforma al art. 4º constitucional del 28 de enero de 1992:

“Art. 4º. La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, Culturas, usos, costumbres, Recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”<sup>51</sup>.

Posteriormente la pugna por los derechos indígenas fue originando que el 14 de Agosto de 2001 se llevara a cabo la reforma al art. 2º, la derogación del párrafo primero del artículo 4º que examinamos anteriormente, dando como resultado que el párrafo segundo del artículo segundo quedara estipulado:

*La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas...*

*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:*

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

---

<sup>51</sup> DOF 28/01/1992 última consulta 14/03/2017. Disponible en línea: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_122\\_28ene92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_122_28ene92_ima.pdf)

*fracc. 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.*

- 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.*

*fracc. 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>52</sup>*

En México, habitan 68 pueblos indígenas, hablantes de 68 lenguas indígenas y 364 variantes etnolingüísticas. La población que se considera indígena representa el 21.5% de la población total del país por ello que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 la estrategia 2.2.3 busca principalmente impulsar políticas para el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales existentes en las regiones indígenas, para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, aprovechando sus conocimientos tradicionales.

“En el último párrafo del apartado "A" del mismo artículo 2º; cuando señala que serán reconocidos los derechos culturales de "toda comunidad equiparable" a la de los indígenas, amplía este derecho a otro tipo de comunidades o agrupaciones como la de los extranjeros establecidos de manera permanente en el país: menonitas, chinos, italianos, israelitas...”<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173ª ed. México, Porrúa, 2014.

<sup>53</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *La Reforma Constitucional en materia Indígena*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, última

La relación directa de este artículo con el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes en 1989, está en la obligación por parte de los gobiernos, en el caso de México las autoridades encargadas son la SEMARNAT y la DGIRA, de:

Art. 6° inciso a): *Consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.*

Art. 6° inciso b): *Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”. [...].*

Artículo15.2: *Los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”.*

Recientemente el 12 de Agosto de 2016, se publicó en el *DOF* la recomendación general 27/ 2016<sup>54</sup>, de la CNDH, sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, esta recomendación va dirigida al Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y a los titulares de los poderes ejecutivos de las Entidades Federativas, dentro del contenido de dicha recomendación se reconoce la condición de **vulnerabilidad** de los pueblos indígenas y la situación de desventaja social- política y económica respecto del resto de la población.

Así mismo el 15 de junio del 2016, en Santo Domingo, República Dominicana, en la tercera sesión plenaria la Asamblea General de la Organización de los Estados

---

consulta 14/03/2017 Disponible en línea: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5654/7388>

<sup>54</sup> DOF 12/08/2016 última consulta 13/03/2016, Disponible en línea: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

Americanos se aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dentro del contenido de tal declaración destaca el artículo XIX:

*Art. XIX. Derecho a la protección del medio ambiente sano*

*1. Los pueblos indígenas tienen derecho a vivir en armonía con la naturaleza y a un ambiente sano, seguro y sustentable, condiciones esenciales para el pleno goce del derecho a la vida, a su espiritualidad, cosmovisión y al bienestar colectivo.*

*2. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar, restaurar y proteger el medio ambiente y al manejo sustentable de sus tierras, territorios y recursos.*

*3. Los pueblos indígenas tienen el derecho de ser protegidos contra la introducción, abandono, dispersión, tránsito, uso indiscriminado o depósito de cualquier material peligroso que pueda afectar negativamente a las comunidades, tierras, territorios y recursos indígenas<sup>55</sup>.*

*4. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación”.*

### **1.3.2 Artículo. 3º El Derecho a la Educación.**

*Art. 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación...*

*Segundo párrafo: “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.*

*Inciso b) Será nacional, en cuanto a sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.<sup>56</sup>*

Esta disposición constitucional está respaldada por la ley secundaria, según se refiere específicamente en el art. 39º de la LGEEPA:

---

<sup>55</sup> Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. XIX, pág. 8, última consulta 13/03/2017, Disponible en línea: <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

<sup>56</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173ª ed. México, Porrúa, 2014.

*Art. 39° Las autoridades competentes promoverán la incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud<sup>57</sup>.*

### **1.3.3 Artículo 4° El Derecho a un Ambiente sano.**

*Art. 4o. Quinto párrafo: Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.*

*Noveno párrafo: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.*

Como hemos visto este artículo está vinculado al artículo 73° fracc. XXIX-P<sup>58</sup>, por lo que existen varios supuestos en los que el Estado podría contravenir la Constitución respecto de este apartado:

A) POR ACCIÓN: Promoviendo, expidiendo o publicando leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, que en materia de los derechos de niñas, niños y adolescentes no vea esta ley por el interés superior de los mismos.

B) POR OMISIÓN: No promoviendo, expidiendo o publicando leyes que establezcan la **concurrencia** de la Federación, los Estados y los Municipios en materia de los derechos de niñas, niños y adolescentes; ya que esta omisión

---

<sup>57</sup> Párrafo reformado DOF 07 de enero 2000. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

<sup>58</sup> Vid. El principio del interés superior de la niñez pág. 30.



afectaría también el interés superior de la niñez. Al hablar de derechos de los niños y al ser el derecho de protección al ambiente un derecho humano y fundamental esta observación adquiere especial relevancia.

#### **1.3.4 Artículo 6º El derecho a la información**

*Art. 6o. “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.<sup>59</sup>*

En su funcionamiento se regirá por los principios de **certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.**

En relación a este derecho a la información, cuenta con la Ley General de Transparencia y Acceso a la información pública<sup>60</sup> y la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública<sup>61</sup>. En la LGEEPA el Título Quinto “participación social e información Ambiental” capítulo II “Derecho a la información Ambiental” en su art. 159 Bis. reconoce el derecho a la información ambiental, haciendo el desarrollo al ejercicio de dicho derecho en los numerales del 1 al 6, a efecto de clarificar el tema transcribimos el art. 159 Bis.3:

*Artículo 159 Bis 3. Toda persona tendrá derecho a que la Secretaría, los estados, el Distrito Federal y los municipios pongan a su disposición la información ambiental que le soliciten en los términos previstos por esta ley. En su caso, los gastos que se generen, correrán por cuenta del solicitante<sup>62</sup>.*

---

<sup>59</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173ª ed. México, Porrúa, 2014.

<sup>60</sup> DOF 04/05/2015

<sup>61</sup> DOF 09/05/2016

<sup>62</sup> LEGEEPA Art. 159 Bis 3.

### **1.3.5 Artículo 17º Obligación del Estado de brindar de acceso a la justicia.**

Nuestro sistema jurídico ha dispuesto el derecho de acceso a la justicia, haciendo obligatoria su impartición bajo los principios de prontitud, imparcialidad, así como el de justicia completa. La anterior afirmación tiene fundamento en el art. 17 de la CPEUM que dispone lo siguiente:

*Art. 17. Segundo Párrafo: Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

*Tercer párrafo: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos<sup>63</sup>.*

### **1.3.6 Artículo 25º Obligación del Estado al Desarrollo Nacional**

Es obligación del Estado promover el Desarrollo Nacional siguiendo los principios de: Eficacia, Eficiencia, Honestidad, Productividad, Transparencia y Rendición de Cuentas.

*Art. 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...*

*Cuarto párrafo: Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”.*

*Quinto párrafo: “En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas<sup>64</sup>.*

---

<sup>63</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173ª ed. México, Porrúa, 2014.

<sup>64</sup> Ídem.

### **1.3.7 Artículo 26° Obligación de establecer un Sistema de Planeación del Desarrollo Nacional.**

Fue a partir de la década de los años 70's cuando la importancia de la planeación para lograr el desarrollo de los países significó un papel preponderante para alcanzar las metas desprendidas de las reuniones internacionales y la adhesión a tratados internacionales. El rápido incremento de la población, y la urgencia de dar cobertura a las necesidades que surgen alrededor de los centros urbanos: alimentación, salud y vivienda también propició la planificación como instrumento fundamental de las políticas públicas y de las estrategias de desarrollo de los Estados de América latina.

Así pues nuestro texto constitucional contempla en su artículo 26° la planeación como base de la política pública:

*Art. 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación<sup>65</sup>.*

En cuanto a la legislación secundaria de esta disposición constitucional está la Ley de Planeación DOF 5 de enero 1983, la cual analizaré más adelante.

### **1.3.8 Artículo 27° Propiedad Originaria de la Nación.**

*Art. 27. 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.*

*Segundo Párrafo: 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*

---

<sup>65</sup> Ídem.

*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.*<sup>66</sup>

### **1.3.9 Artículo 73º Facultades del Congreso para:**

De acuerdo al Art. 73. el Congreso tiene facultad:

*Fracc. 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>67</sup>.

*Fracc. XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil*<sup>68</sup>, y

**XXIX-P.** *Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte*<sup>69</sup>

### **1.3.10 Artículo 133º y el principio de Supremacía constitucional**

La Constitución es la Ley Suprema de la Nación, después le siguen en importancia las Leyes Federales y los Tratados Internacionales. En tal virtud, los jueces de cada Estado están obligados a aplicarlos aun cuando pugnen las constituciones o leyes locales.

---

<sup>66</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173ª ed. México, Porrúa, 2014.

<sup>67</sup> Fracción adicionada DOF 10-08-1987.

<sup>68</sup> Fracción adicionada DOF 28-06-1999

<sup>69</sup> Fracción adicionada DOF 12-10-2011. Con esta reforma los Tribunales deben otorgar a las personas la protección más amplia por lo que aunque no estuviera algún Derecho humano en la Constitución, si está en un Tratado Internacional ratificado por México tiene validez a rango constitucional.

**Artículo 133.** *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>70</sup>

*Como podemos observar y comprobar con el análisis de los artículos constitucionales anteriores, el marco normativo ambiental es muy extenso, de amplio espectro y tiene alcances en distintas materias; tales como la penal, administrativa, civil, internacional, políticas públicas, asentamientos humanos, turismo, vida silvestre, bienes nacionales, e incluso cuenta con leyes especializadas por territorio, es decir leyes federales, leyes locales, bandos municipales, planes nacionales y regionales de desarrollo, reglamentos de leyes secundarias, Normas Oficiales Mexicanas y un sin número de ordenamientos jurídicos que componen una inmesa red que en su conjunto conforman el Marco Jurídico Ambiental Mexicano.*

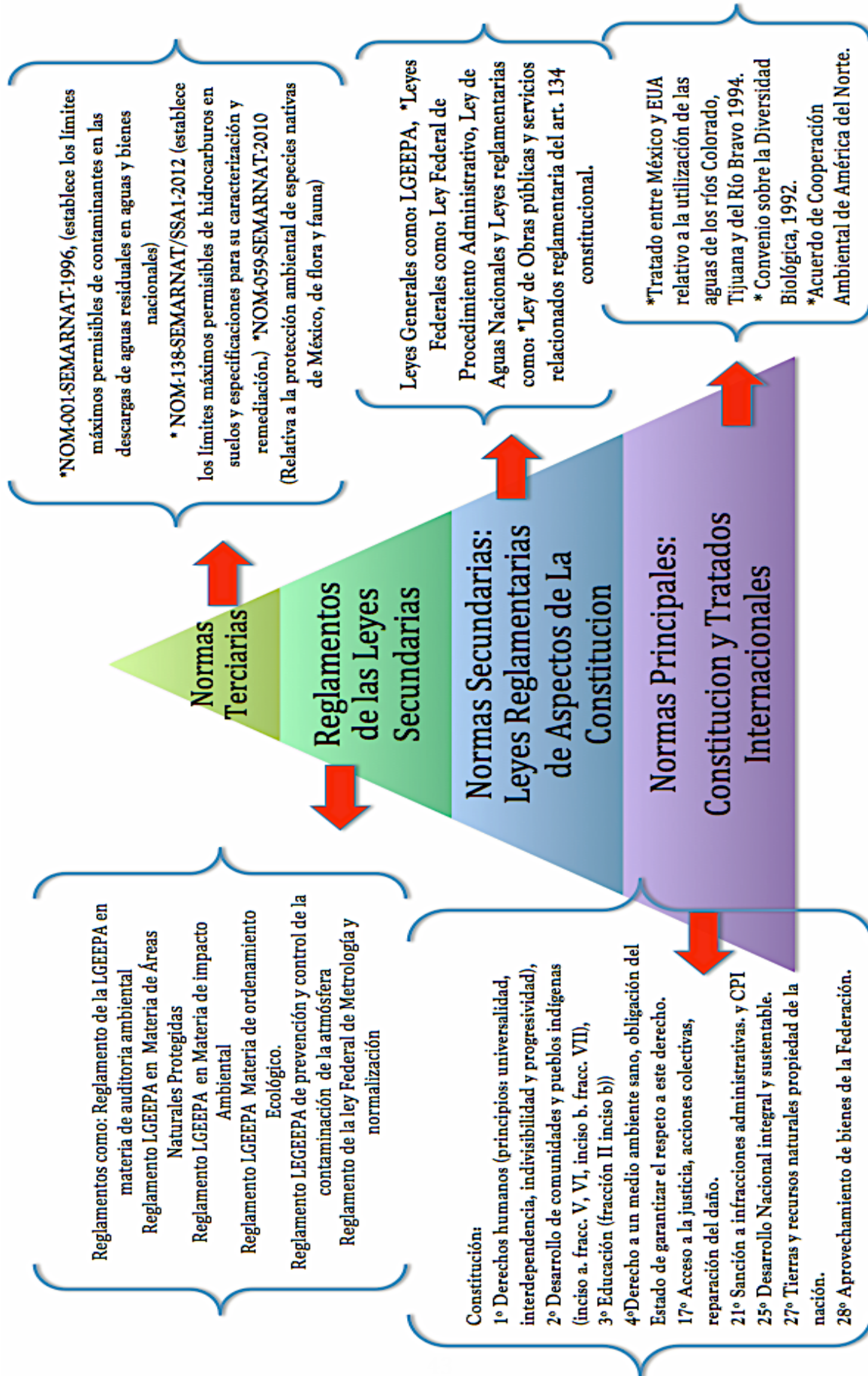
*Para tener una idea clara he elaborado el siguiente esquema<sup>71</sup> en forma de cuadro conceptual que lleva por título Marco Jurídico Ambiental Mexicano.*

*En este cuadro podemos apreciar algunas de las leyes más importantes para nuestra materia.*

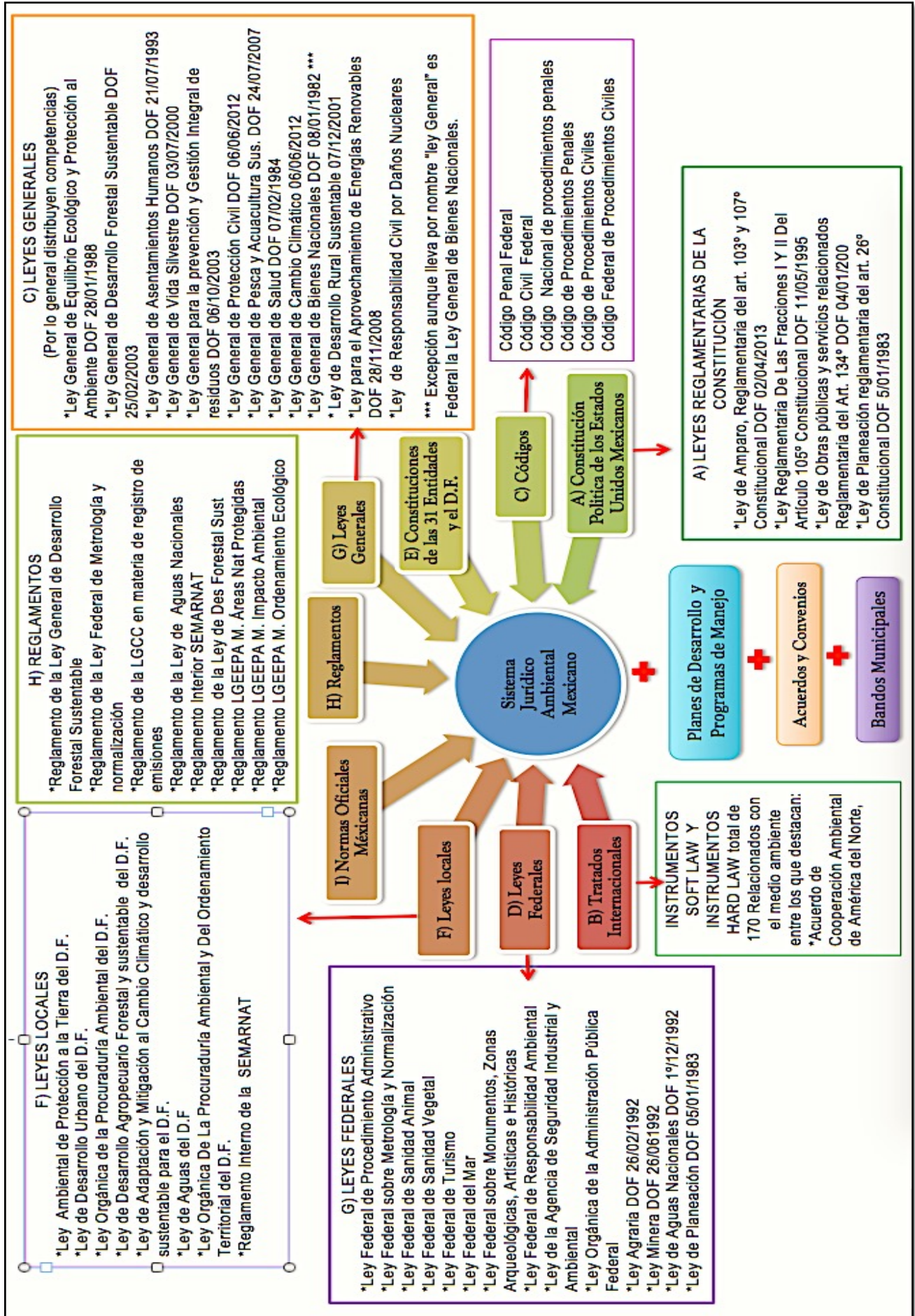
---

<sup>70</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173<sup>a</sup> ed. México, Porrúa, 2014.

<sup>71</sup> Vid. Marco Jurídico Ambiental Mexicano pág. 44.



**Marco Jurídico Ambiental Mexicano.**



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **2. ANTECEDENTES INTERNACIONALES**

#### **2.1 Actividades antrópicas desde la Pre-historia al siglo XXI.**

El estudio de la historia de la vida en la tierra puede resumirse en la expresión *evolución biológica*. Sus antecedentes surgen en el siglo XVIII con lo que se conoce como: “*La Hipótesis Transformista*”, cuyos postulados sostenían que los seres vivos cambiaban y sufrían profundas modificaciones a lo largo del tiempo, siendo los organismos más complejos resultado de los más sencillos. Al hablar de evolución, parte inseparable de éste concepto es el proceso de extinción a través de la selección natural. Así, la supervivencia del más fuerte implica la extinción de especies que pierden en la competencia de la evolución.

En la actualidad se reconoce que la extinción de especies es resultado tanto de causas naturales como de causas inducidas por la actividad humana: “Desde el 1600 a la fecha se han extinguido alrededor de 485 especies de animales y 584 de plantas; todas ellas provocadas casi en su totalidad por las actividades económicas de los seres humanos”.<sup>72</sup>

Dentro de la evolución del ser humano podemos distinguir seis etapas respecto a la relación del hombre con la naturaleza, éstas corresponden a momentos en los que el desarrollo de innovaciones tecnológicas han ocasionado impactos ambientales significativos sobre un medio que no entiende de divisiones políticas, países o fronteras.

---

<sup>72</sup> BROSCHWIMMER, FRANZ J., *Ecocidio. Breve historia de la extinción en masa de las especies*, trad. de Francisco Páez de la Cadena, Pamplona y México, Laetoli Océano 2005.



### **2.1.1 Prehistoria, paleolítico al neolítico. Del nomadismo a la Agricultura y cambio de suelo con fines Agropecuarios. (Del 35, 000,000 al 3,000 a.C.)**

La Prehistoria<sup>73</sup> se inició con las primeras evidencias de la actividad humana y concluyó cuando aparecieron los primeros indicios de un sistema de escritura, curiosamente la mayor parte de la historia del hombre ha transcurrido en la prehistoria<sup>74</sup>. En la primera etapa de la Prehistoria conocida como el Paleolítico, el hombre nómada alteró sus ecosistemas al vivir principalmente de la caza, la pesca y la recolección. Este proceder provocó la extinción de alrededor de cincuenta géneros de especies, en Australia el 95% de los grandes mamíferos y el 95% de la mega fauna correspondiente a América del Norte.

La segunda etapa de la Prehistoria conocida como el Neolítico<sup>75</sup>, abarcó aproximadamente desde el año 6 mil hasta el año 3 mil antes de nuestra era. Comenzó a raíz del descubrimiento de la agricultura, que aunado con el descubrimiento y control del fuego hicieron que el ser humano causara alteraciones ambientales que empezaron a tener un impacto significativo, cuando utilizó éste elemento para quemar bosques y selvas con el objetivo de cambiar el uso de suelo y convertirlas en tierras agrícolas. Después, al introducir vegetación distinta a la nativa por ser de más beneficio al ser humano, se restaron nutrientes a la tierra ocasionando la improductividad de la misma. En esta etapa, el hombre domesticó a ciertos animales para utilizarlos en su beneficio y sustituir su fuerza de trabajo, con este conocimiento dedicó grandes extensiones de tierra para el arado, la agricultura

---

<sup>73</sup> Ciencia y periodo de la Historia que estudia la evolución de la especie humana, desde su aparición hasta el descubrimiento de la escritura, la única fuente de conocimiento con que se apoya es la arqueología; el estudio de los restos obtenidos de excavaciones se divide por el tipo de instrumentos encontrados en: a) Edad de Piedra y b) Edad de los metales. La Edad de Piedra se subdivide en 1) Paleolítico, 2) Mesolítico y 3) Neolítico y la Edad de los Metales en: 1) Bronce y 2) Hierro.

<sup>74</sup> Vid. Los orígenes de la Humanidad, Enciclopedia Temática Universal Tomo VI, OCEANO, pág. 1500.

<sup>75</sup> Neolítico significa Piedra nueva o Nueva Edad de Piedra, el término fue acuñado por Jhon Lubbock en su obra de 1865 que lleva por título Prehistoric Times. Proviene del griego νέος, néos: «nuevo»; λίθος, líthos: «piedra». Inicialmente se le dio este nombre en razón de los hallazgos de herramientas de piedra pulimentada que parecían acompañar al desarrollo y expansión de la agricultura.

y ganadería, así mismo, la deforestación y el exceso de pastoreo se sumaron para acelerar el proceso de erosión terrestre causando *desequilibrio ecológico*.

Con la invención de la escritura llegó la Historia y con el paso de los años la humanidad tuvo un crecimiento demográfico junto con la especialización del trabajo y aunado a la necesidad de abastecerse de recursos naturales como el agua, alimento y climas propicios se asentaron cerca de los ríos y florecieron las primeras civilizaciones agrícolas. El caso de Mesopotamia nos muestra el ejemplo de como el ser humano puede llegar a modificar su medio ambiente hasta el punto de convertir un vergel en un desierto:

El Edén, traducido también como paraíso terrenal descrito en el Génesis 2:8 de la biblia, bien pudo ser descripción de una de las siete maravillas del mundo antiguo; los jardines colgantes de Babilonia, en la región ubicada entre los ríos Tigris y Éufrates en la denominada Mesopotamia se establecieron diversos pueblos: los asirios, caldeos y babilonios que desarrollaron técnicas de irrigación y construcción de diques y canales muy útiles para la agricultura y para aprovechar el agua de estos dos ríos<sup>76</sup>.

Aunque los historiadores aún no se ponen de acuerdo con el lugar exacto donde se encontraba los antiguos jardines de Babilonia bien podemos creer que existieron, y que su desaparición se debió a actividades humanas:

Con el paso del tiempo, tierras que originariamente fueron fértiles se convirtieron en páramos yermos por la salinidad producida por un regadío intensivo. Esta fue una de las causas que propició las caídas sucesivas de los grandes imperios que ocuparon estos territorios; cuando el hambre se convirtió en un enemigo infranqueable, las ciudades se despoblaron y los pobladores tuvieron que emigrar<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup>“De acuerdo con Filón de Bizancio, Diodoro de Sicilia, Flavio Josefo y Estrabón, autores de la literatura griega los jardines colgantes de Babilonia fueron creados por Nabucodonosor II como regalo para su esposa Amitis y no perduraron más allá del año 126 a. C.” BUENO, Francisco, *El jardín mesopotámico, los jardines colgantes de Babilonia*, última consulta 14 de junio 2016, [en línea] Disponible: <http://www.jardinesdesevilla.es/hisojardineria/jardinesmesopotamia.pdf>

<sup>77</sup> SIMENTAL FRANCO, Víctor A., *Derecho Ambiental*, Limusa, México, 2010 pág. 97.

Las alteraciones producidas en esta etapa, la Edad Antigua, pueden considerarse bastante más limitadas si las comparamos con las que al día de hoy provocamos, pero eso no implica que los humanos en esta primera etapa hayan vivido armoniosamente con la naturaleza, ya que al ser sólo extractores y tomadores de los recursos de la naturaleza alteraron su ambiente.

La relación hombre-naturaleza en esta primera etapa se concibió como una lucha en la cual la naturaleza salía triunfante. El hombre primitivo sintiéndose frágil y desvalido le temía porque la consideraba desconocida, salvaje y hostil. Entonces la concibió como un ente supremo y optó por divinizarla, concepción mítico-religiosa que se da en todas las primeras civilizaciones del mundo antiguo. En esta etapa, la humanidad vivió grandes guerras que se dieron por la conquista y apoderamiento de las tierras que tuvieron su auge con el Imperio Romano y más tarde en la Edad Media se estableció el régimen feudal en toda Europa. De hecho el ser humano por el miedo a la naturaleza ha creado centros y desarrollos urbanos alejados de ella sin el interés de preservar su medio natural.

### **2.1.2 Revolución Industrial. Fin de siglo XVIII e inicio de siglo XIX (1771- 1829)**

En la Revolución Industrial el desarrollo de innovaciones trascendentales como la máquina de vapor, la electricidad, el motor de combustión interna, el acero y la informática constituyeron fuentes de crecimiento económico, invirtiendo la supremacía de la naturaleza por lo que el hombre pasó a creerse dueño y señor de ésta. Con sierras, máquinas e instrumentos tecnológicos intensificó su dominio; no sólo sobre los animales, su medio ambiente y el clima, sino también sobre el hombre mismo<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> TURNER John Kenneth, *México bárbaro*, Porrúa México 2010, pág. 24.

De acuerdo con la teoría de las 5 revoluciones tecnológicas que identificó Simon Kuznets<sup>79</sup>, el inicio de la primera Revolución industrial ocurrió en Inglaterra en el poblado de Cromford en 1771 al poner en funcionamiento la planta hiladora de algodón de Arkwright, la mecanización de bajo costo en textiles y otras industrias. Un ejemplo del impacto ambiental en esta etapa es el de Prusia durante el reinado de Federico II “El Grande” (1740-1786): debido a un fuerte incremento poblacional de 2,5 millones de habitantes al comienzo de su gobierno superó los 6 millones de habitantes al final<sup>80</sup> y fue llevado a cabo el desecamiento de marismas para proporcionar nuevas tierras que serían destinadas al cultivo y colonización.

El inicio de la Revolución Industrial, dio origen a obras como el *Ensayo sobre el principio de la población*<sup>81</sup> de Thomas Malthus en 1798, esta obra se refiere al crecimiento geométrico poblacional en contraste con el crecimiento aritmético alimenticio. El problema demográfico apreciado desde finales de siglo XVIII ha derivado en una búsqueda incansable de soluciones a base de la tecnología y se ha determinado que: *“El estudio del problema demográfico, gira alrededor de tres variables: natalidad, mortalidad y migración, que determinan si una sociedad es estática, crece a cierto ritmo o decrece. La tecnología y avances científicos afectan a las tres e impactan en el desarrollo económico y social”*.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Vid. Premio nobel 1971, “Los grandes adelantos en la marcha del saber humano, aquellos que constituyeron fuentes dominantes de crecimiento sostenido durante largos períodos y que se propagaron a una parte importante del mundo fueron innovaciones trascendentales y el curso cambiante de la historia económica quizá pueda subdividirse en épocas económicas, cada una de las cuales se identificaría por una innovación trascendental que tuviera las características de crecimiento que generó.” PEREZ, Carlota, *Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecno-económicos*, Caracas, abril 2005, u.c. 5 de mayo 2016. [en línea] Disponible:

[http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S079896012005000100008&lng=es&nrm](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S079896012005000100008&lng=es&nrm)

<sup>80</sup> FEHER, Luis Eduardo, “El código de Federico”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Tomo LXV, No. 264, Julio-Diciembre 2015, pág.159.

<sup>81</sup> MALTHUS, Robert, *Ensayo sobre el principio de la población*, trad. de Theodoro Díaz, México Fondo de Cultura Económica, 1951, págs. 7-12.

<sup>82</sup> CABRERA Acevedo, Lucio, *El derecho de Protección al ambiente en México*, México UNAM, 1981, pág. 56.

Si bien, por una parte la Revolución Industrial permitió incrementar espectacularmente la producción, al mismo tiempo generó hacinamiento, pobreza y desempleo.

La segunda Revolución Industrial es identificada en el año 1829 con la prueba del motor a vapor *Rocket* y los ferrocarriles, que significaron un drástico cambio de lo natural por lo urbano; se construyeron miles de kilómetros de vías férreas y carreteras modificando dramáticamente el paisaje y radicalmente a la sociedad a costa de un gran problema: un desprecio total por el medio ambiente y el ser humano en aras del lucro del "*laissez faire laissez pasere*"<sup>83</sup>.

En este periodo también comenzó la explotación de los primeros yacimientos de petróleo en Ohio Estados Unidos, y con la técnica de refinado del petróleo, empezó a utilizarse éste como lubricante para la maquinaria industrial. Los paradigmas característicos de esta etapa son: las economías de aglomeración, ciudades industriales, mercados nacionales, partes estandarizadas y máquinas para construir máquinas. El progreso técnico y organizacional de las empresas mediante los *contratos de Trust y Holdings* en poco tiempo hizo evidente el despegue económico de Estados Unidos y Japón.

En Norteamérica de 1849 a 1860 se da el fenómeno de la "fiebre del oro" en EUA California, la cual comenzó el 24 de enero de 1848 cuando James Wilson Marshall, un carpintero que trabajaba en la construcción de un *aserradero*, encontró pepitas de oro en el río ubicado a las faldas de la Sierra Nevada en la colonia de Nueva Helvetia, que hoy es la ciudad de Sacramento. Posteriormente, con el tratado de Guadalupe Hidalgo firmado el 2 de febrero de 1848, el territorio de California quedó en manos de Estados Unidos como resultado de la Guerra México vs EUA.

---

<sup>83</sup> Expresión de origen francés, significa "dejar hacer, dejar pasar", en su totalidad es "*Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même*" «Dejad hacer, dejad pasar, el mundo va solo». Se transformó en un pilar del Liberalismo económico, doctrina económica basada "en el funcionamiento de la economía que debe dejarse al libre juego de la oferta y la demanda, sin la intervención del Estado ni de cualquier autoridad".

La minería como industria extractiva se propagó rápidamente ya que en esa época no existían leyes restrictivas ni reglamentarias de esta actividad económica. Las primeras extracciones del metal se hacían directamente desde las aguas del río, en cuyas arenas se encontraban las pepitas listas para ser recolectadas luego de cernir la arena. Al agotarse el oro en las arenas del río, surgió la necesidad de usar perforadoras hidráulicas<sup>84</sup> y sustancias químicas que permitieron la explotación de oro de menores quilates, así se desprendían fragmentos de metal y arrastrándolos en el torrente de agua hacia la base de las montañas donde era más fácil recogerlo; pero no se previó que con esta técnica el agua de los ríos se contaminaba con mercurio envenenando tanto a los peces como a la población.

De la gran cantidad de migrantes provenientes del este de Estados Unidos, así como de Chile, Perú, México, Irlanda y hasta China, que llegaban a Estados Unidos encontraron una forma de subsistencia en los trabajos para explotar las minas. Muchos se convirtieron en mineros de la noche a la mañana. Más tarde se formó una economía alrededor de la actividad minera: tiendas de herramientas, abarrotes, burdeles y servicios diversos crecieron tanto como el número de mineros. La población californiana creció de unos 8,000 habitantes a 93,000; de ellos el 77% eran hombres en 1850. Para 1852 la población había alcanzado las 250,000 personas. Sin embargo, la población indígena quedó mermada hasta la mitad: de los 150,000 que encontraron los españoles en 1769, pasó a 93,000 en el mismo año de 1852, víctimas de masacres, persecuciones y violencia.

En 1854 el Presidente de los Estados Unidos Franklin Pierce envió una propuesta de compra de tierras al Jefe indio de Seattle, en la respuesta de éste conocida como "Carta del Jefe indio de Seattle a Franklin Pierce, Presidente de los Estados

---

<sup>84</sup> Ver imagen 1.3. Técnica de cañones hidráulicos para remover de las montañas minerales entre ellos oro, generando un impacto ambiental negativo, que contaminó los ríos con mercurio y afectó la salud de las personas. [http://www.conservation.ca.gov/omr/abandoned\\_mine\\_lands/AML\\_Report/Documents/volume1textonly.pdf](http://www.conservation.ca.gov/omr/abandoned_mine_lands/AML_Report/Documents/volume1textonly.pdf)

Unidos”<sup>85</sup> se pueden apreciar los efectos negativos de esta revolución industrial en la belleza originaria del paisaje natural Americano.

En la tercera Revolución Industrial, en 1875, cuando el acero reemplazó al hierro Andrew Carnegie puso en funcionamiento la siderúrgica de Bessemer de alta eficiencia, inaugurando con ella la era del acero que transformó a la industria imponiendo estructuras gigantescas. Los ferrocarriles, ahora de acero, junto con la tecnología de las máquinas de vapor y el telégrafo crearon redes transcontinentales que facilitaron el funcionamiento de mercados internacionales; la distribución de energía eléctrica para la industria cambió el paradigma para hacer de la ciencia una fuerza productiva.

A finales del siglo XIX los países de Europa llevaban sus productos a todas partes gracias a la revolución en los transportes y nuevos procedimientos de fabricación que dieron inicio a la *era del mercado global*.

Para 1908 la producción en serie de automóviles junto con el innovador modelo-T<sup>86</sup> motor de combustión interna de Henry Ford, el desarrollo que tuvieron las actividades extractivas como la minería y el petróleo, la accesibilidad en los transportes de carga como los tractores, los camiones, los aviones y los tanques de guerra constituyeron la Cuarta Revolución Industrial; esta tuvo como paradigmas la producción dirigida a mercados masivos, las economías a gran escala, la estandarización de productos, el uso intensivo de la energía eléctrica para uso doméstico, la energía a base del petróleo, la producción de materiales sintéticos, la especialización funcional, el crecimiento de centros metropolitanos y la sub-urbanización.

---

<sup>85</sup> FRANCO MÉNDEZ, Estefanía, *Tradiciones, Revista Regina*, AÑO 1 No. 4 , 2014, pág. 102, 103.

<sup>86</sup> Conocido coloquialmente en EUA como Tin Lizzie o Flivver, fue un automóvil de bajo costo producido por Ford Motor Company de Henry Ford de 1908 a 1927. Con este se introdujo la producción en cadena, popularizando la adquisición de los automóviles.

El progreso industrial que sustituyó la energía animal y humana por la energía mecánica y más tarde por la nuclear nos hizo creer que estábamos a punto de obtener una producción ilimitada, y por consiguiente un consumo ilimitado, usando el mundo natural, sólo como bloques para nuestra nueva creación. Este modelo suponía lograr riquezas y comodidades para todos, traducándose en una felicidad sin límites, con base en los siguientes tres principios: producción ilimitada, libertad absoluta y felicidad sin restricciones.<sup>87</sup>

Dentro de la indagación de los antecedentes que han afectado el ambiente me percaté que era fundamental adicionar a la teoría del economista Simon Kuznets conocida como La Revolución Verde que surgió en 1940<sup>88</sup> y se analizará a continuación.

### **2.1.3 La Revolución Verde (1940- 1971)**

Se inició al término de la Primera Guerra Mundial, sin embargo su expansión global ocurrió más tarde, durante la Segunda Guerra Mundial, cuando las grandes industrias, sobre todo en EUA, desarrollaron una enorme acumulación de innovación tecnológica militar que no tuvo un mercado inmediato al término del conflicto bélico. De este modo surgió la conversión rápida de innovaciones bélicas a usos civiles, como ejemplo: la fabricación de tractores a partir de la experiencia en el diseño de tanques de combate, y la fabricación de agrotóxicos como producto colateral de una pujante industria químico-biológica dedicada a la fabricación de armas de ese tipo.

La Revolución Verde fue considerada como un cambio radical en las prácticas agrícolas y fue definida como un proceso de modernización de la agricultura, donde el conocimiento tecnológico suplantó al conocimiento empírico determinado por la experiencia práctica del agricultor. Los agricultores pasaron a emplear innovaciones técnicas, entre ellas los agrotóxicos, los fertilizantes inorgánicos, las máquinas agrícolas y algunas variedades mejoradas con biotecnología moderna.

---

<sup>87</sup> FROMM, Erich, *¿Tener o ser?*, tr. Carlos Valdés, FCE, México, 2013, págs. 23, 24.

<sup>88</sup> Ver cuadro 1.2 Modificación a las revoluciones tecnológicas de Simon Kuznets.



Con los procedimientos de la revolución verde, la producción alimentaria se incrementó de dos a cinco veces a la obtenida con las técnicas y variedades tradicionales de cultivo, dando solución al problema planteado por Malthus años atrás. Sin embargo, la siembra de variedades mejoradas de maíz, trigo y otros granos, cultivando una sola especie en un terreno durante todo el año (monocultivo), conlleva grandes cantidades de agua, fertilizantes y plaguicidas que han resultado en afectaciones a la salud del ser humano<sup>89</sup>.

Otro inconveniente de las semillas mejoradas a partir de biotecnología es que al ser patentadas por las grandes corporaciones como Monsanto, Novartis, Pioneer y Agrevo; controlan el mercado de la agricultura y crean una cadena de dependencia a los agricultores quienes se enfrentan a los altos costos de los insumos de semillas. Además, las variedades modificadas genéticamente ponen en riesgo a las variedades nativas y con esto la biodiversidad de la flora y fauna de los países.<sup>90</sup>

El uso de la industria nuclear “pacífica” se sumó a La Revolución Verde con técnicas para el control de plagas para la conservación de alimentos mediante la esterilización nuclear, misma que a partir de los lamentables sucesos de Hiroshima y Nagasaki tuvieron menor uso.

La contaminación que se origina en los procesos industriales y tecnológicos, en la mayor de las veces es evitable, pero supone el empleo de técnicas anticontaminantes y medidas precautorias que resultan costosas para las empresas y optando por lo más económico desde una perspectiva inmediata y limitada, se deshacen de estas sustancias vertiéndolas en algún cauce natural: río, lago, mar; transfiriendo el costo a toda la sociedad quien soporta el progresivo empobrecimiento de los recursos naturales, las afectaciones a su salud, y además la carga social de rehabilitar el medio degradado<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> CERVANTES, Marta y Hernández Margarita, *Biología General*, 2ª ed., Publicaciones Cultural, México, 2006. págs. 615- 616.

<sup>90</sup> Cfr. KUBLI GARCIA, Fausto, *Régimen Jurídico de la Bioseguridad de los organismos genéticamente modificados*, UNAM, III, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 483, México 2009 pág. 70-74, 93.

<sup>91</sup> CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El derecho de protección al ambiente en México*, UNAM, III Serie G Estudios doctrinales 59, México, 1981. pág. 9.

Ejemplo de estos accidentes industriales es el caso de Minimata, Japón, descubierto en 1956 donde la empresa petroquímica fabricante de plásticos Chisso Corp. vertió sus aguas residuales que contenían entre 80 y 150 toneladas de mercurio<sup>92</sup> a la bahía de Minimata. Esta contaminación originó el mal de Minimata en la isla de Kyushu, una ciudad costera de Japón que sufrió de envenenamiento por metil-mercurio<sup>93</sup>.

Al principio las mascotas del lugar se convulsionaban sin razón. El primer paciente humano con este mal al que los habitantes llamaban “el mal del baile felino”, hoy conocido como enfermedad de Minimata<sup>94</sup>, se diagnosticó en 1956. Los síntomas que presentaban las personas afectadas eran: pérdida de funciones motoras, dificultad para hablar, convulsiones y descontrol de las extremidades. Tras las investigaciones se descubrió que el mal de Minimata se extendió a los seres humanos debido a la ingesta de pescado y marisco contaminado.

Este accidente ambiental en Japón dio origen a la certificación de víctimas de la enfermedad de Minimata quienes fueron atendidos en conformidad con la “Certificación bajo la Ley de Alivio”, hasta mayo de 2013 el número total de pacientes certificados fue de 2,977. El método de juicio médico asociado fue el accesorio de la Ley concerniente a la indemnización y prevención de daños a la salud como consecuencia de la contaminación, Ley No. 111 de 1973, que fue aplicada en Septiembre de 1974.

---

<sup>92</sup> Ministerio de Medio Ambiente de Japón, Yukio Hatoyama, *Enseñanzas de la enfermedad de Minimata y el manejo del mercurio en Japón*, Primer Ministro de Japón, 1º de Mayo 2010, pág. 10, u.c.: 1º de Mayo 2016, Disponible [en línea]:[https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/es\\_full.pdf](https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/es_full.pdf)

<sup>93</sup> Metil-mercurio; es un catión organometálico de fórmula química [CH<sub>3</sub>Hg]. Es un compuesto neurotóxico capaz de concentrarse en el organismo (bioacumulación) y concentrarse así mismo en las cadenas alimentarias (biomagnificación). El envenenamiento por mercurio es relevante en los alimentos para bebés y los que consumen las mujeres durante el embarazo, ya que se transfiere por vía de la placenta al feto. El mercurio provoca daños neurológicos graves y permanentes, el deterioro de los sentidos, parálisis y la muerte.

<sup>94</sup> *Ibidem*. Págs. 3 a 8.

## **2.1.4 Revolución Informática (1971- 2000)**

En 1971 debido a la invención del primer microprocesador Intel 4004, desarrollado por Intel, se dio lugar a la fabricación de computadoras en masa. El IBM PC, presentado en agosto de 1981, fue un equipo cuyo objetivo era el mercado doméstico con lo que se eliminaron las limitaciones existentes en la primera generación de computadoras y así paulatinamente su uso se fue difundiendo.

Gracias a esta innovación tecnológica se realizó el estudio del Club de Roma, el cual podríamos considerar como el primer estudio de impacto ambiental a nivel mundial; donde un grupo de empresarios, científicos y políticos mandaron a elaborar un análisis sobre las tendencias y problemas económicos amenazantes de la sociedad a nivel global. Fue elaborado por la Universidad Tecnológica de Massachusetts, para lo cual primero se recopilaron datos sobre la evolución que habían tenido durante los primeros 70 años del siglo XX las cinco variables principales: crecimiento de la población, producción de alimentos, industrialización, agotamiento de recursos naturales y contaminación.

Después se desarrollaron fórmulas para relacionar esas variables entre sí y se comprobó que las ecuaciones sirven para describir con fidelidad las relaciones entre los datos que se habían recopilado. Finalmente se introdujo el sistema completo en un ordenador y se le pidió que calculase los futuros valores de esas variables. Por medio de ecuaciones matemáticas se obtuvieron resultados impactantes dentro del informe “Los límites del crecimiento”<sup>95</sup> el cual establece que las variables crecimiento de la población e industrialización, representan circuitos positivos que retroalimentan el sistema, llevándolo al agotamiento de la capacidad de carga de la Tierra y al colapso.

---

<sup>95</sup>MEADOWS, Donella et al., *The Limits to Growth ( Los Limites del Crecimiento)*, Club Roma, 1972. [en línea] Disponible: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>.

El informe se basa en la simulación informática del programa World3 con el objetivo de recrear el crecimiento de la población, el crecimiento económico y el incremento de la huella ecológica de la población sobre la tierra en los próximos 100 años. La tesis principal es que: “*En un planeta limitado, las dinámicas de crecimiento exponencial (población y producto per cápita) no son sostenibles*”<sup>96</sup>.

Sin embargo, siendo probados y observados los daños que es capaz de producir nuestra especie destruyendo los ecosistemas junto con sus especies, recursos naturales e incluso a nosotros mismos y nuestra salud,<sup>97</sup> seguimos agotando la capacidad de carga del planeta, nuestro único hogar, lo que sin duda resulta vergonzoso para la especie denominada “*Homo sapiens sapiens*” (hombre pensante) o “*ser humano*” (hombre sensible).

### **2.1.5 Era del Híper-consumismo. Siglo XXI (Del año 2,000 a nuestros días)**

En la era actual nos enfrentamos a otro problema más: el superávit de basura tecnológica, consecuencia del abaratamiento de costos de tecnología y el acceso de ésta a todos los segmentos económicos de la población. Como muestra el uso de celular se ha hecho parecer como de primera necesidad, cuando posiblemente no lo sea, incluso las personas de segmentos poblacionales considerados de bajos recursos tienen celular, pero éste no es en sí un problema tan grave como la frecuencia con que la gente los cambia y se vuelven inservibles u obsoletos; actividad fomentada en parte por las compañías telefónicas que constantemente incitan al desuso de estos aparatos incluyendo en sus contrataciones equipos nuevos, y haciendo que la reparación o cambio del *display* sea más caro que adquirir un aparato nuevo.

---

<sup>96</sup> MEADOWS, Donella et alter, *The Limits to Growth ( Los Limites del Crecimiento)*, , Club Roma, 1972. [en línea] Disponible: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>

<sup>97</sup> KAPLAN Marcos, *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, “La crisis Ambiental Análisis y perspectivas”, Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, México, 1998, Pág. 88.

Lo anterior sumado al estilo de vida anti-ambientalista y a la moda que envuelve a las personas provoca que estas estén más preocupadas por adquirir el *l' pone de última generación* que tener una alimentación sana, comprarse ropa o adquirir otra clase de bienes que cubran necesidades básicas. Además, así como se cambia el celular a la par vamos desechando impresoras, computadoras, *tablets*, *ipads*, reproductores de música, radios, pilas, cables, controles, televisiones, y sin fin de aparatos electrónicos y electrodomésticos que en su conjunto generan un superávit de basura tecnológica.

La basura tecnológica o electrónica hace referencia al conjunto de residuos peligrosos provenientes de computadoras, teléfonos celulares, televisores, reproductores de música y en general de cualquier dispositivo electrónico. Estos residuos contienen metales pesados y sustancias químicas tóxicas que no es posible eliminar fácilmente del ambiente ni existe un modo de reciclaje “seguro” para estos materiales. La ONU dio a conocer cifras de 2014 donde el continente americano generó un total de 11.7 millones de toneladas de productos R.A.E.E., Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, como también se les conoce. Los tres países con la mayor generación de estos residuos fueron EUA con 7.1 millones de Toneladas, Brasil con 1.4 millones de toneladas y México con un millón de toneladas.<sup>98</sup>

Las tecnologías actuales podrían significar un ahorro de basura, por ejemplo: al disminuir el consumo de hojas de papel que para su producción conllevan el sacrificio de recursos forestales, el uso de gas en los hogares sustituye el uso de leña y carbón, y las compras por internet pueden ahorrar energía y gastos empaques y publicidad impresa. Sin embargo, las pilas, cables, componentes y estructuras generan otro tipo de desechos más tóxicos y que tardan más tiempo en degradarse.

---

<sup>98</sup> ROSELL, Joseph M., *La basura tecnológica ¿nos arrebató el planeta?*, ecogestos, 20 de julio 2015, última consulta: 1° de mayo 2016. [en línea] Disponible: <http://www.ecogestos.com/la-basura-tecnologica-nos-arrebata-el-planeta/>

Se ha intentado fomentar el uso de “energías limpias<sup>99</sup>”, sin embargo desde los albores de la Revolución Industrial se optó por utilizar energías de recursos fósiles; esto en parte por los grandes intereses y porque la infraestructura y la investigación para obtener energía de fuentes limpias son costosas y aún poco viables. Un ejemplo son las centrales hidroeléctricas que requieren de agua en grandes cantidades y las instalaciones para los aerogeneradores o centrales hidroeléctricas pueden provocar cambios en los comportamientos migratorios de aves y peces.

## **2.2 Tratados internacionales en materia de protección al ambiente**

### **2.2.1. Antecedentes**

A finales de 1895 un antecedente de regulación internacional en materia ambiental se dio con la conferencia internacional organizada por Francia, de la cual resultó *El Convenio de Pájaros Útiles a la Agricultura* firmado en París el 19 de marzo de 1902 por los países de Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Alemania, Hungría, Holanda, Suiza, España, Polonia y Portugal. En este convenio se aprecia la visión utilitarista de la época al proteger a las aves sólo si son útiles para el ser humano.

El Derecho Internacional en sus primeras etapas abordó cuestiones del ambiente que afectan la salud del ser humano, en especial en ambientes laborales, sembrando la semilla que más tarde reconocerá en convenios el cuidado a la salud como un derecho social y colectivo.

En 1921 La Organización Internacional del Trabajo (OIT) llevó a cabo en Ginebra reuniones que concluyeron en el *Convenio sobre la edad mínima para empleo de niños en la agricultura*, que estableció que “los niños menores de 14 años no

---

<sup>99</sup>**Energías limpias:** Se denominan así las que para su producción no interviene ningún tipo de reacción química o combustión. Los recursos capaces de producir tal energía por sí mismos provienen en su mayoría de la naturaleza (el sol, el viento) por lo que además son **energías renovables**, es decir, recursos inagotables que siempre van a estar presentes.

*podrán ser empleados ni podrán trabajar en empresas agrícolas públicas, privadas o en sus dependencias, excepto fuera de las horas para la enseñanza escolar*<sup>100</sup>.

Otras convenciones que se dieron en esta época fueron: *La Convención sobre la Conservación de la Fauna y la Flora en su Estado Natural* firmada en Londres 1933, en la que se anexa una lista de las especies protegidas en esta época; y *La Convención para la Preservación de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América* firmada en Washington el 12 de octubre de 1940 por la mayoría de los estados americanos. Esta última fue el primer acuerdo con el objeto de proteger y conservar en su ambiente natural ejemplares de flora y fauna autóctonas, incluyendo aves migratorias; así como conservar los paisajes de “incomparable belleza”, las formaciones geológicas, las regiones y objetos naturales de interés, con valor histórico o científico. Además se asumió el compromiso de las partes contratantes a crear parques nacionales, reservas y adoptar a sus cuerpos legislativos leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de éstos. Posteriormente se celebraron acuerdos bilaterales como el firmado entre EUA y México el 7 de febrero de 1936 referente a aves migratorias.

Las siguientes reuniones internacionales trataron de armonizar la economía con la supuesta protección de especies o ecosistemas específicos detectados como vulnerables; sin embargo, al revisar el contenido de estos instrumentos podemos percatarnos de la falta de técnica jurídica y la escasa protección a los bienes jurídicamente tutelados y protagonistas de dichos convenios, pues generalmente existe un artículo de excepción que abre la puerta a la justificación de la actividad que causa menoscabo al ambiente, exceptuándola de dicho convenio. Los

---

<sup>100</sup> Una de las razones por las que se creó este convenio fueron las enfermedades a las que se exponían los niños por inhalación de pesticidas, fertilizantes o agrotóxicos así como los accidentes con maquinaria en el medio rural, lamentablemente a pesar de los convenios internacionales a junio de 2011 en México se presentan lamentables casos de trabajo infantil en campos agrícolas. Vid. “Los niños jornaleros en Rosarito” Disponible [en línea]: <http://rosaritoenlanoticia2.blogspot.mx/2011/06/trabajan-bajo-riesgo-600-mil-ninos-en.html>

acuerdos se orientan a las soluciones de tipo *Soft law*. Estos tratados son el principal instrumento de las políticas ambientales internacionales orientadas a lograr acuerdos donde se plasman principios vinculados con el ecodesarrollo, la economía sustentable y la solidaridad ambiental entre los países.

La *Convención Internacional para la reglamentación de la caza de la ballena* celebrada en Washington EUA firmado en la ciudad de Londres el 8 de junio de 1937 fue un tratado que no prohibía la caza de ballenas, sólo hacía la recomendación a los Estados que formaban parte de limitarse en la caza a “las especies que mejor pudieran resistir la explotación”; incluso en su artículo octavo permitía a los Estados otorgar permisos especiales para matar, tomar y faenar ballenas con fines de investigación científica, sujetando este permiso sólo a las restricciones en cuanto a número y otras condiciones que los gobiernos contratantes juzgaran adecuadas. Así la matanza, caza y faenamamiento de ballenas quedaban exentas de las disposiciones de la Convención. México no se adhirió a este tratado sino al que lo sustituyó adoptado el 2 de diciembre de 1946. La adhesión de México fue el 30 de junio de 1949 y entró en vigencia al día siguiente a su publicación en el *DOF* el 6 de diciembre de 1949.

El *Convenio Internacional para la protección de las aves* firmado en Paris en 1950, en su artículo 1º presenta una carencia de técnica jurídica; este artículo a la letra dice: “*El presente Convenio se aplica a todos los pájaros que vivan en estado silvestre*” confundiendo de este modo el bien jurídico tutelado: las aves, mal llamadas pájaros, que son confundidas con la persona jurídica que sería el ente o ser reconocido por el derecho para ser sujeto de la imputación de las consecuencias del sistema normativo, que en este convenio serían los Estados ratificantes.

El art. 7º exceptúa de las disposiciones del convenio a aquellas actividades en favor al interés de la ciencia. Al final únicamente recomienda a las partes contratantes fomentar y favorecer por todos los medios convenientes la creación de



reservas acuáticas o terrestres de dimensiones apropiadas para que los pájaros puedan anidar y criar sus polladas en seguridad y encontrar su alimento con toda tranquilidad.

En el *Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por Hidrocarburos* firmado en Londres en 1954, aparece el término “polución de las aguas del mar por hidrocarburos”, define como **desecho** a los hidrocarburos o mezclas de hidrocarburos, cuando en realidad los hidrocarburos son **aprovechamientos**.

El artículo 4º corresponde a las excepciones bajo las cuales el convenio no será aplicable y en estas excepciones señala: “*El vertimiento de hidrocarburos o mezcla de hidrocarburos efectuados por un barco para su seguridad, evitar una avería al barco, a la carga o para salvar vidas humanas en el mar*”<sup>101</sup>.

El *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre la luna y otros cuerpos celestes* Londres, Moscú, Washington en 1967 declara:

*“Los Estados partes en el Tratado harán los estudios e investigaciones del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes de forma tal que no se produzca una contaminación nociva ni cambios desfavorables en el medio ambiente de la Tierra”.[...]*

*“La exploración y la utilización del espacio ultraterrestre está abierta a toda la humanidad y estas actividades no conducen a la apropiación del espacio ultraterrestre por parte de ningún país”*<sup>102</sup>

Recomendando a las partes abstenerse de colocar objetos portadores de armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en el espacio ultraterrestre, y utilizar la Luna y otros cuerpos celestes exclusivamente con fines pacíficos:

---

<sup>101</sup> *Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por Hidrocarburos firmado en Londres en 1954.*

<sup>102</sup> *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, Artículo IX. [en línea] Disponible: <http://www.cinu.org.mx/temas/Derint/espacio.pdf>*

Art. IX.-Las partes deben evitar la contaminación nociva del espacio ultraterrestre y los cambios desfavorables en el medio ambiente de la Tierra, como consecuencia de la introducción en él de materias extraterrestres.

Art. VI. “Los Estados contratantes son responsables internacionalmente de las actividades nacionales que realicen en el espacio ultraterrestre

Art. VII y de los daños que puedan causar a las demás partes<sup>103</sup>.

En 1968 la UNESCO organizó la primer conferencia con el objetivo de poner contrapeso a la clásica disyuntiva entre ambiente y desarrollo, acuñando el concepto de **desarrollo sostenible** en la *Primera Conferencia Internacional sobre el uso racional y la conservación de la Biosfera*. París 1968. Esta conferencia llevó a la creación del Programa “Hombre y Biosfera” en el año 1971, con escasa asistencia, apenas sesenta representantes nacionales, y se apoyó en la idea de que la ONU promoviera un encuentro mundial sobre problemas medioambientales. Este sería el origen de la Conferencia de Estocolmo.

### **2.2.2 La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 1969**

Es el instrumento elaborado en Viena el 23 de mayo de 1969, a partir del cual se reconoce la importancia de los tratados como fuente de derecho Internacional, en su art. 2º define formalmente **tratado** como:

*El acuerdo celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias Organizaciones Internacionales ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en varios conexos, cualquiera que sea su denominación particular; es decir, tratado, protocolo, convenio, declaración, acuerdo o cambio de notas.*

Fue ésta la base para la *Ley sobre celebración de Tratados* vigente desde el 2 de enero de 1992, a la cual se deben sujetar todos los tratados Internacionales suscritos por México. En este convenio por primera vez se mencionan los principios que serían recabados por nuestra constitución en el art. 89º constitucional fracc. X referente a los principios de la política exterior y para la aprobación de Tratados Internacionales:

---

<sup>103</sup>Vid. *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre la luna y otros cuerpos celestes*. Londres, Moscú, Washington 1967. [en línea] Disponible: <http://www.inecc.gob.mx/descargas/ai/con19934.pdf>

Art. 89º Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

Fracc. X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.... En la conducción de tal política el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios:

- I. La autodeterminación de los pueblos.
- II. La no intervención.
- III. La solución pacífica de controversias.
- IV. La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.
- V. La igualdad Jurídica de los Estados.
- VI. La cooperación internacional para el desarrollo
- VII. El respeto
- VIII. La protección y promoción de los derechos humanos
- IX. La lucha por la paz internacional.
- X. La lucha por la seguridad internacional

De acuerdo con estas bases de política exterior mexicana existen dos tipos de instrumentos internacionales los de *soft law* o los de *lege ferenda*,<sup>104</sup> los cuales se distinguen por no tener *per se* fuerza jurídica vinculante ya que carecen de obligatoriedad y sólo permiten identificar principios básicos ambientales que los Estados han aceptado observar; en ocasiones éstos sirven de antecedente para constituir el derecho duro *hard law* o *lege lata*<sup>105</sup>, éste se manifiesta como una norma obligatoria, como auténtico *ius cogens*<sup>106</sup>, que se identifica por el nombre que lleva el instrumento y puede ser: tratado, convención, convenio, protocolo o acuerdo. Por lo anterior a efectos prácticos de esta investigación, abordaré sólo las conferencias y convenios que han tenido mayor trascendencia y han repercutido en acciones de planificación y configuración de principios que integran nuestro marco

---

<sup>104</sup> *Lege ferenda* es una locución latina que significa «para una futura reforma de la ley» o «con motivo de proponer una ley». En consecuencia, se trata de una recomendación que debe ser tomada en cuenta como conveniente en una próxima enmienda legislativa.

<sup>105</sup> *Lege lata* o *lex lata*, es una locución latina que significa «según la ley existente». Se aplica para referirse a la legislación establecida, tal como se encuentra en la actualidad.

<sup>106</sup> Locución latina empleada en el ámbito del Derecho Internacional Público para hacer referencia a aquellas normas que son *imperativas*. Con el *ius cogens* se busca amparar los intereses colectivos fundamentales.

jurídico de protección ambiental, no obstante dentro de los anexos incluyo una línea del tiempo y un cuadro de Instrumentos Internacionales soft law y hard law.<sup>107</sup>

### **2.2.3 Convenio sobre las marismas de importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. Ramsar, Irán 1971**

Los humedales son ecosistemas de gran importancia, tanto a nivel mundial como nacional ya que proporcionan gran cantidad de recursos como peces, madera, miel, y vegetación comestible y medicinal; así como servicios ambientales de control de inundaciones, captura de carbono, aporte de nutrientes a los cuerpos de agua, refugio para especies silvestres, filtración y limpieza de agua, entre otros.

En comparación con otros ecosistemas son muy valiosos, su valor económico se estima oscila entre 9,900 dólares por hectárea para manglares y 22,832 para estuarios [...] Tristemente a nivel mundial han sufrido grandes pérdidas en su extensión así como degradación de sus propiedades con la consecuente alteración de su funcionamiento: EUA ha perdido 53% de sus humedales, Australia el 50%, China el 60%, Nueva Zelanda y Europa más del 90%<sup>108</sup>.

A razón de detener la desaparición de estos ecosistemas que significan la pérdida de hábitat para aves, el 2 de febrero de 1971 surgió *La Convención sobre los Humedales de importancia Internacional*. Este convenio en su versión original presentaba algunas contradicciones: El artículo 2º establecía como prioridad para inscribir en la lista “*las zonas húmedas que tuvieran importancia internacional para las aves acuáticas en todas las estaciones del año*”, y el artículo 3º permitía la “*explotación racional*”

La especificación respecto a la prioridad de inscribir zonas de humedales con importancia internacional para las aves en “todas las estaciones del año” excluía las zonas a donde arriban aves migratorias, ya que éstas se establecen por temporadas y después migran a otros lugares en busca de buen clima. El

---

<sup>107</sup>Vid. cuadro 1.2. Instrumentos Internacionales soft law y hard law.

<sup>108</sup>LANDGRAVE Rosario et alter, *Investigación Ambiental 2012, Evaluación cuantitativa de la pérdida de humedales en México*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México 2012 pág. 20.

desconocimiento y falta de protección a los humedales temporales que sólo permanecen inundados de 2 a 3 meses los dejaba vulnerables aún con la suscripción de éste convenio, por lo que se cambió y quedó de la siguiente forma:

*Artículo 2º, párrafo 2: La selección de los humedales que se incluyan en la Lista deberá basarse en su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. En primer lugar deberán incluirse los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año.<sup>109</sup>*

*Artículo 3º, párrafo 1: Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio.<sup>110</sup>*

Para este convenio son **humedales**<sup>111</sup>: “*las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas por aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea no exceda de 6 metros*”.<sup>112</sup>

Sin embargo, en el artículo siguiente establece que cada parte contratante podrá designar humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la lista de humedales de importancia internacional y permite se incluyan extensiones de agua marina de una profundidad superior a los 6 metros de marea baja, cuando se

---

<sup>109</sup>DOF 29 de agosto de 1986.DECRETO de Promulgación de la Convención, Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas y Protocolo, Ramsar 02/02/71 y París, 3/12/1982. En México existen humedales temporales que sólo permanecen inundados de dos a tres meses cuando mucho, esta modificación fue relevante para la adhesión de México al convenio Ramsar el 4 de julio de 1986 ya con las Modificaciones según el Protocolo de París, 3/12/1982.

<sup>110</sup> Recomendación 3.3 de la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes celebrada en Regina, Canadá, de mayo a junio de 1987.

<sup>111</sup>La categoría biológica de humedal comprende zonas de propiedades geológicas diversas: ciénagas, esteros, marismas, pantanos, turberas, así como las zonas de costa marítima que presentan anegación periódica por el régimen de mareas (manglares).

<sup>112</sup> Artículo 1º de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas Ramsar, 2/2/1971, Modificada según el Protocolo de París, 3/12/1982 y las Enmiendas de Regina, 28/5/1987. Pág. 85.[en línea] Disponible: <http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/manual6-2013-sp.pdf>

encuentren dentro del humedal y especialmente cuando tengan importancia como hábitat de aves acuáticas.

En el artículo 2º párrafo 5. Siguiendo el **principio de soberanía nacional sobre los recursos naturales** establece:

*Toda Parte Contratante tendrá derecho a añadir a la Lista otros humedales situados en su territorio, a ampliar los que ya están incluidos o, por motivos urgentes de interés nacional, a retirar de la Lista o a reducir los límites de los humedales ya incluidos, e informarán sobre estas modificaciones lo más rápidamente posible a la organización o al gobierno responsable de las funciones de la Oficina permanente especificado en el Artículo 8.*

*El artículo 4º al respecto en el párrafo 2 señala:*

*Cuando una Parte Contratante, por motivos urgentes de interés nacional, retire de la Lista o reduzca los límites de un humedal incluido en ella, deberá compensar en la medida de lo posible, la pérdida de recursos de humedales y, en particular, crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección de una porción adecuada de su hábitat original, en la misma región o en otro lugar.*

Actualmente México tiene incluidos en la lista 142 sitios Ramsar, distribuidos a lo largo del territorio nacional<sup>113</sup>. Este instrumento ha sido ratificado por 160 países, y protege 1, 912 humedales de todo el planeta. A pesar de los esfuerzos, en México se declara alarmante la situación de los humedales:

En México se calcula que se han perdido en un periodo de 30 a 40 años, un total de 6,968,452 hectáreas de humedales. Esto es muy alarmante y significativo ya que de acuerdo con datos del INEGI 2012 las zonas de humedales potenciales representan el 6.52% del territorio total del país...Lo anterior se traduce a que de los 384 municipios con zonas de humedales potenciales, 139 han perdido más del 75% de su superficie de humedales, 81 municipios han perdido entre el 51% y el 75% del

---

<sup>113</sup>Vid. *Humedales de México última consulta. 11 de junio 2016.*  
[en línea] Disponible: <http://ramsar.conanp.gob.mx/sitios.php>

área que los humedales ocupaban, en 88 municipios han desaparecido entre el 26 y el 50% y 76 municipios entre el 0% y el 25%”.<sup>114</sup>



Imagen 2.1 Mapa de sitios Ramsar en México. Fuente: Conanp.gov.mx

#### **2.2.4 Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, 1972**

Después de la Conferencia de 1968 celebrada en París, Francia quedó claro que era necesario un encuentro mundial sobre problemas ambientales, así fue como la Asamblea General de las Naciones Unidas, llevó a cabo la Conferencia sobre el Medio Humano del 5 al 16 de junio de 1972. En ésta 113 países sin la participación

<sup>114</sup> Vid. Anexo 1 Sección investigación; LANDGRAVE Rosario et alter, *Investigación Ambiental 2012, Evaluación cuantitativa de la pérdida de humedales en México*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México 2012

de la entonces U.R.S.S. adoptaron un conjunto de 26 principios, resultado de esta conferencia,<sup>115</sup> entre los cuales destacan:

- La introducción del principio: “De conservación de recursos naturales y de ecosistemas para generaciones presentes y futuras”.
- Introduce el concepto de mejores condiciones y **calidad de vida**.
- Impone a los Estados la obligación de impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre.
- Promueve que los Estados lleven a cabo políticas de planificación de asentamientos humanos y demográficos.
- Sostiene que es indispensable la labor de educación en cuestiones ambientales.
- Las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo.
- Reconoce el derecho soberano de los Estados de explotar sus recursos naturales en aplicación a su política ambiental.
- Exhorta a los Estados a cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.
- Propone la eliminación de armas de destrucción masiva<sup>116</sup>.
- Finalmente, propicia se desarrollen programas ambientales como:

1. En E.U.U. la Agencia de Protección Ambiental
2. Sao Paulo Brasil: La compañía de Tecnología Ambiental
3. En México la subsecretaría de mejoramiento del ambiente y el PNUMA.

---

<sup>115</sup> En la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano como documento base se tuvo un amplio informe realizado por René Dubos y Bárbara Ward. Este informe llevaba por título: “Una sola Tierra: los cuidados y la conservación de un pequeño planeta” a este contribuyeron 70 especialistas de todo el mundo que con gran precisión analizaron los problemas ambientales en el ámbito mundial.

<sup>116</sup> Declaración sobre el Medio Humano. Estocolmo, Suecia, 1972.[en línea]  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>



También se incluyó un plan de acción con 109 recomendaciones, disposiciones institucionales y financieras. Los aspectos institucionales se consolidaron en el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA). Las otras resoluciones incluyeron la recomendación de declarar el 5 de junio “Día Mundial del Medio Humano”, la condena expresa de las armas nucleares, y la decisión de preparar una segunda conferencia del Medio Humano.

En 1976 se llevó a cabo la primer Conferencia sobre Asentamientos Humanos Hábitat I en Vancouver Canadá la cual planteó diversos aspectos y problemas de los asentamientos humanos urbanos y rurales.

### **Convención de la ONU de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África 1977**

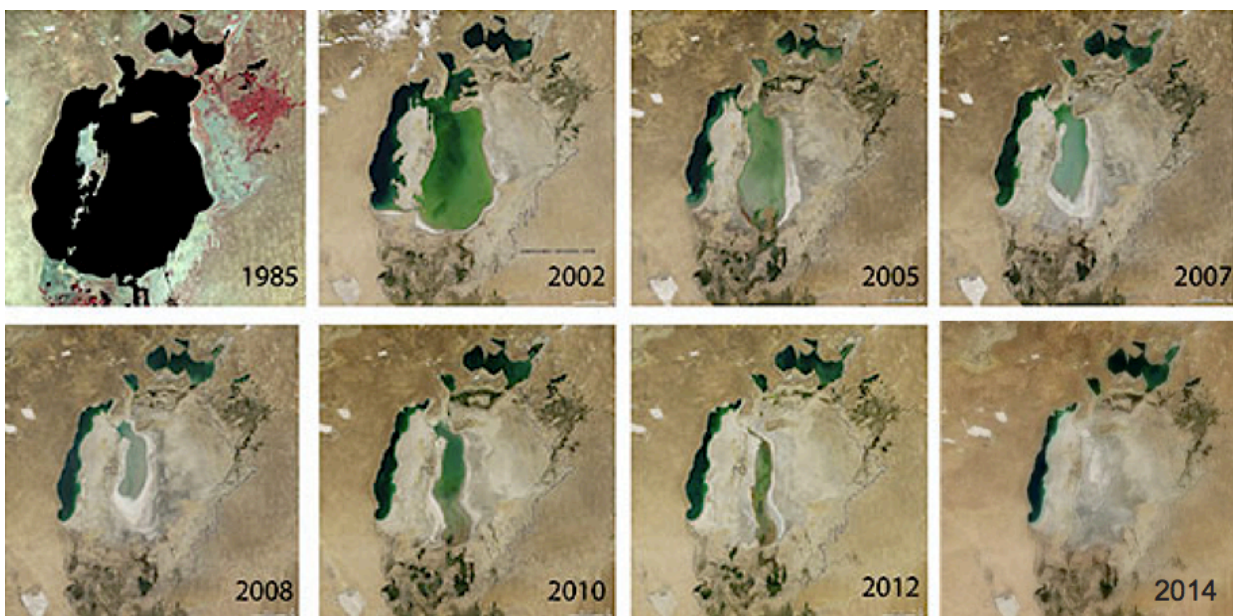
Entre 1947 y 1948, la Unión Soviética, bajo el mandato de Stalin, sufrió una de las mayores sequías y hambrunas de su historia llevándose la vida de más de un millón de habitantes. En respuesta, Stalin propuso el “Gran Plan de Transformación de la Naturaleza”. Este ambicioso plan de ingeniería pretendía introducir y potenciar la agricultura de las estepas y desiertos de Asia Central mediante grandes proyectos de ingeniería hidráulica. Con la muerte de Stalin en 1953, gran parte de los proyectos de este Gran plan fueron desechados, excepto el que pretendía crear campos de cultivo de algodón con el caudal de los ríos Sir Daria y Amu Daria. A partir de los años 60 la entonces U.R.S.S. decidió plantar algodón en las llanuras desérticas de sus alrededores para lograr convertir el sitio en un vergel y desviaron el agua de esos ríos con presas, embalses y canales.

Se logró el cultivo de algodón, pero el daño ambiental ocasionado no tiene precio ni remedio; la desaparición de especies, aridez extrema y la reducción del mar que hoy es un cementerio de barcos y apenas tiene un cuarto del caudal original. Sus habitantes también se vieron afectados en su salud porque la contaminación del

agua potable se potenció y agravó enfermedades como la artritis, la bronquitis y las dolencias renales.<sup>117</sup>

El Mar de Aral que llegó a ser el cuarto lago con mayor superficie del mundo en el año 1985, después de cincuenta años está dividido principalmente en dos masas de agua y la mayor de ellas, el Mar de Aral del Norte con unos 3,500 km<sup>2</sup> de superficie, actualmente ni siquiera está entre los 40 lagos más grandes del planeta.

Imagen 1.2 Mar de Aral de 1985 a 2014.



El caso del Mar de Aral no ha sido el único en sufrir **desertificación**; también se encuentra el caso del Lago de Chad Situado en la frontera entre Chad, Níger, Nigeria y Camerún, en África. Cuando el lago fue descubierto por los europeos en 1823 era uno de los mayores lagos del mundo, pero se ha reducido considerablemente y a pesar que desde 1964 se creó la Comisión de la Cuenca del

<sup>117</sup> S.N., *El Mar de Aral, cómo el cultivo de algodón acabó con un gran lago*, Recuerdos de Pandora, 20 de enero 2013 última consulta 1º de mayo 2016. [en línea] Disponible: <http://recuerdosdepandora.com/naturaleza/el-mar-de-aral-como-el-cultivo-de-algodon-acabo-con-un-gran-lago/>

Lago Chad<sup>118</sup>, el cambio climático y el crecimiento demográfico han reducido esa superficie de agua en un 90%; de 25.000 kilómetros cuadrados que tenía en 1963, pasó a menos de 1,500 en 2001 y en 2006 era de tan sólo 900 km<sup>2</sup>.

Las poblaciones en su lucha por la supervivencia explotan excesivamente los recursos de estos terrenos proclives a la desertificación. La reducción de las precipitaciones junto con el aumento de la extracción de agua para regadíos y otros usos inicia una reacción en cadena que genera los siguientes efectos:

- La destrucción de la vegetación (reducción y desaparición de grandes árboles y especies leñosas, la desaparición de las capas superficiales perennes).
- La pérdida de la biodiversidad en la región (o la amenaza de la desaparición de especies vegetales, animales y la vida silvestre).
- La reducción de la utilidad de humedales y el movimiento de las especies migratorias.
- La contaminación debido a las presiones cada vez más fuertes de la población sobre los recursos naturales.
- La aparición de nuevas islas nacidas del fenómeno de secado acelerado.
- La falta de acceso a agua potable en localidades aledañas.
- El aumento de la salinidad del suelo y por lo tanto la pérdida de las cosechas.
- La destrucción de la ganadería, con la amenaza de la extinción de algunas especies, como la especie vacuna "emblemática" Kouri.
- El colapso de las pesquerías y actividades pesqueras.
- La multiplicación de los conflictos sociales entre agricultores, pastores y pescadores.

---

<sup>118</sup> La CCLC Comisión de la Cuenca del Lago Chad formada por Camerún, Libia, Níger, Nigeria, La República Centroafricana y Chad

Los pronósticos indican que el lago continuará reduciéndose e incluso acabará secándose a lo largo del siglo XXI.

La FAO subrayó que se deben tomar medidas urgentes antes de que se produzca un desastre humanitario e indicó que la subsistencia de 30 millones de personas depende de las aguas del lago Chad. Derivado de este problema de desertificación en 1974, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) dio máxima prioridad al establecimiento de programas integrados de investigación sobre tierras Áridas y semiáridas que lograron en 1977 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación, misma que dio como resultado la Convención de la ONU de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación. Esta convención tiene la particularidad de que no admite reservas, así lo dispone en su art. 37º y define conceptos como:

*Desertificación: la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas.*

*Sequía: el fenómeno que se produce naturalmente cuando las lluvias han sido considerablemente inferiores a los niveles normales registrados, causando un agudo desequilibrio hídrico que afecta los sistemas de producción de recursos de tierras.*

*Tierra: el sistema bio-productivo terrestre que comprende el suelo, la vegetación, otros componentes de la biota y los procesos ecológicos e hidrológicos que se desarrollan dentro del sistema.*

*Degradación de las tierras: es la reducción o la pérdida de la productividad biológica o económica y la complejidad de las tierras debido a un proceso o una combinación de procesos, incluidos los resultantes de actividades humanas y pautas de poblamiento, tales como: la erosión del suelo causada por el viento o el agua, el deterioro de las propiedades físicas, químicas y biológicas o económicas del suelo, la pérdida duradera de vegetación natural.*

*Mitigación de los efectos de la sequía: Se entiende así a las actividades relativas al pronóstico de la sequía y encaminadas a reducir la vulnerabilidad de la sociedad y de los sistemas naturales a la sequía en cuanto se relaciona con la lucha contra la desertificación.*

Maneja 3 principios para luchar contra la desertificación:

a) La prevención o la reducción de la degradación de las tierras.

- b) La rehabilitación de tierras parcialmente degradadas.
- c) La recuperación de tierras desertificadas.

### ***Estrategia Mundial para la conservación. 6 de marzo 1980***

Sintetiza la responsabilidad de conservación de recursos. En la elaboración de este documento conjunto intervinieron setecientos científicos y expertos de más de cien países durante un período de dos años y fueron coordinados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN). Tenían los siguientes objetivos: mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales; preservar la diversidad genética; y asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y los ecosistemas.

### ***Carta Mundial de la Naturaleza, 1982***

Sostiene que la especie humana es parte de la naturaleza y que la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los *sistemas naturales*<sup>119</sup> ya que son fuente de energía y “materias nutritivas” por lo que cambia el modo utilitarista antropocentrista con el que se veía a los elementos naturales y afirma que: “toda forma de vida es única y merece ser respetada sin importar la utilidad que esta tenga para el hombre”, reconoce la urgencia de mantener el equilibrio, la calidad de la naturaleza y de conservar los recursos naturales ya que el deterioro de los sistemas naturales se debe al consumo excesivo, el abuso de los recursos naturales y la falta de orden económico en los pueblos y los Estados.

Asocia los conflictos sociales con el acaparamiento de recursos y la conservación de éstos con la justicia y la paz, también reconoce el derecho de preservar estos para las generaciones presentes y futuras. Introduce el término “capacidad natural de regeneración” como lo que ahora llamamos *capacidad de carga de los ecosistemas*. Considera esencial la planificación de asignación de partes de la

---

<sup>119</sup> En la Carta mundial de la Naturaleza se sustituye el término “ecosistema” utilizado ya en la Declaración de Estocolmo por el término “sistemas naturales”. Carta Mundial de la Naturaleza [en línea] Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/356/16.pdf>

superficie terrestre a fines determinados que tendrá en cuenta las características físicas, productividad y diversidad biológica y belleza de las zonas correspondientes. El principio 11 a) establece que se eviten las actividades que puedan causar daños irreversibles a la naturaleza.

### **Informe Brundtland.1987**

En 1982 se llevó a cabo en Nairobi una reunión donde los países subdesarrollados se opusieron a la aplicación de políticas de control ambiental que demorarán o cancelaran sus expectativas de desarrollo, ya que parte del problema ambiental es la ausencia de articulación de políticas para combatir la pobreza y desarrollarse económicamente a la par con el cuidado al ambiente. La Asamblea General de la ONU, a través de la Resolución 38/61 creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presidida por la primer ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland<sup>120</sup>.

La Comisión Brundtland subrayó los problemas de medio ambiente y las posibilidades de un **desarrollo sustentable**, definiéndolo como: “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones”<sup>121</sup>; se hizo énfasis sobre la relación de los problemas ambientales con los problemas de pobreza y de satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda, así como en la urgencia de reducir el empleo de los combustibles fósiles como el carbón, petróleo, gas y apunta a emprender una nueva matriz energética que privilegie las fuentes renovables y el proceso de innovaciones tecnológicas.

---

<sup>120</sup> CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos en relación con el Medio Ambiente*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, UNAM, IJ, México, 2000, págs. 55- 86.

<sup>121</sup> Vid. ZAMITIZ, Gamboa Héctor, coord., *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, INAP, México, 2009. pág 34. “El término “desarrollo sustentable”; surge por primera vez, sustituyendo el término “codesarrollo” utilizado en los 70’s sin embargo su denominación actual: “es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de satisfacer de forma igualitaria las necesidades de las generaciones futuras” se difundió en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro Brasil, en 1992.

Este postulado ha sido introducido dentro del capítulo III de la LGEEPA referente a la Política Ambiental, en el *artículo 15º fracc.V.: “La responsabilidad respecto del equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de vida de las futuras generaciones”*.

### **2.2.5 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo/"Cumbre de la Tierra" Rio de Janeiro, Brasil 1992**

Se llevó a cabo del 3 al 14 de junio donde se reunieron 172 gobiernos incluidos 108 jefes de Estado y México se adhirió al resultado de los tres grandes acuerdos: El programa 21, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y la Declaración sobre el Desarrollo,. En el Programa 21, subsecuente de la denominada Agenda 21, llevó a cabo una serie de programas y subprogramas que en materia ambiental abordan cuestiones financieras, institucionales y de transferencia de tecnología junto con un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo es un conjunto de 27 principios en los que se definen los derechos civiles y obligaciones de los Estados, en la cual destacan los siguientes principios:

El principio 3º. “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

El principio 4º. “Con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”.

El principio 5: “Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo”.

El principio 11:”Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un

costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

El principio 13: “Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

EUA propuso un tratado sobre principios y prácticas forestales que fue rechazado por los países selváticos de los trópicos por violar su derecho soberano para explotar sus recursos naturales. Se abrieron a la firma además dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria: la Convención sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Al mismo tiempo se iniciaron negociaciones con miras a una Convención de lucha contra la desertificación, que quedó abierta a la firma en octubre de 1994 y entró en vigor en diciembre de 1996.

### ***Convenio sobre la Diversidad Biológica, Río de Janeiro, Brasil, 1993***

El Convenio sobre la Diversidad Biológica es un tratado jurídicamente vinculante fue firmado el 5 de junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, no obstante entro en vigencia el 29 de diciembre de 1993, todos los estados miembros de la ONU han ratificado dicho convenio a excepción de Estados Unidos, a la fecha se compone de 193 Estados parte.

Establece en su artículo primero su objetivo general que es promover medidas que conduzcan a un futuro sostenible mediante 3 principales objetivos a alcanzar:

- La conservación de la diversidad biológica,
- La utilización sostenible de sus componentes y
- La participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Vid. *Página oficial de ONU, última consulta 13/03/2017, <http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>*



Considera como componentes de la diversidad biológica a todas las formas de vida que hay en la Tierra, incluidos ecosistemas, animales, plantas, hongos, microorganismos y diversidad genética.

El órgano rector del CDB es la Conferencia de las Partes (COP). Esta autoridad suprema de todos los Gobiernos (o Partes) que han ratificado el tratado se reúne cada dos años para examinar el progreso, fijar prioridades y adoptar planes de trabajo.

Para alcanzar los 3 principales objetivos del convenio se estableció en Montreal, (Canadá), la Secretaria sobre la Diversidad Biológica que opera bajo el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Dentro de éste convenio, en su artículo segundo se define lo que se entiende por los siguientes conceptos:

- **“área protegida:** el área definida geográficamente a fin de alcanzar los objetivos específicos de conservación
- **diversidad biológica:** la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos, otros ecosistemas acuáticos junto con los complejos ecológicos de los que forman parte, comprende la diversidad dentro de cada especie, tanto entre las especies como de los ecosistemas.
- **ecosistema** como un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y microorganismos y su medio ambiente no viviente que actúan como una unidad funcional;
- **utilización sostenible** como la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones presentes y futuras”<sup>123</sup>.

El convenio sostiene el establecimiento de un sistema de áreas protegidas y promover en las zonas adyacentes un desarrollo adecuado y sostenible, la

---

<sup>123</sup> Vid. *Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2º pág. 3* Disponible en línea: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados así como la recuperación de especies amenazadas. Propone respetar, mantener y conservar las prácticas, el conocimiento y técnicas de las comunidades indígenas pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

El art. 13° prevé que en los programas de educación, se sensibilice y fomente la importancia de la conservación de la diversidad biológica.

El art. 14° habla de la obligatoriedad de exigir la evaluación de Impacto ambiental de proyectos que puedan tener efectos adversos para la diversidad biológica con miras de evitar o reducir al mínimo esos efectos. Se debe notificar inmediatamente en caso de que se origine bajo la jurisdicción de los Estados parte los peligros inminentes o graves para la diversidad biológica, además de iniciar medidas para prevenir o reducir al mínimo esos peligros o daños.

El art. 20° compromete a los países desarrollados a aportar recursos financieros e incentivos a los países en desarrollo para lograr los fines del convenio. Para la interpretación o controversias respecto a este convenio se establecen 2 medios:

- a) Arbitraje en conformidad a la parte I del anexo II.
- b) Presentar la controversia ante la Corte Internacional de Justicia<sup>124</sup>.

Una aportación trascendente fue el principio de precaución según el cual, “cuando haya peligro de considerable reducción o pérdida de diversidad biológica, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas que impidan o minimicen dicho peligro”<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Fue creada en 1945 por la Carta de las Naciones Unidas y comenzó a funcionar en 1946. La CIJ es el principal órgano judicial de la ONU. Tiene su sede en el Palacio de la Paz en la Haya (Países Bajos) y está encargada de decidir las controversias jurídicas entre Estados. También emite opiniones consultivas sobre cuestiones que pueden someterle órganos o instituciones especializadas de la ONU. De los seis órganos principales de la ONU (Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria y Corte Internacional de Justicia) es el único que no se sitúa en Nueva York EUA.

<sup>125</sup> Disponible en línea: <http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>

Desde que entró en vigor el Convenio sobre Diversidad Biológica se han celebrado 12 reuniones ordinarias y se han adoptado 367 decisiones.

***Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (CMNUCC) Río de Janeiro, Brasil, 1992-1994***

La Primera Conferencia Mundial sobre el Clima se celebró en Ginebra en 1979, por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente (PNUMA), más adelante en la Cumbre de la Tierra, organizada en Río de Janeiro en 1992, se propuso la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, misma que entró en vigor en 1994<sup>126</sup>.; tres meses después se llevó a cabo la primera reunión de las Partes COP1 el 21 de marzo de 1995 en Berlín, Alemania, con esta reunión la Secretaría de la CCNUCC fue establecida en Bonn, Alemania.

Desde entonces, se han llevado a cabo 22 Conferencias de Partes. La última tuvo lugar en Marrakech, Marruecos, del 7 al 18 de noviembre de 2016. Una de las obligaciones de las partes como lo establece el artículo 12 es la entrega de un inventario de emisiones. Lo anterior con la finalidad de que se tomen las disposiciones para facilitar la asistencia financiera y técnica a las partes que son países en desarrollo; y posteriormente, determinar las necesidades técnicas y financieras asociadas con los proyectos propuestos. Las medidas de respuesta de lo anteriormente acordado, en virtud del artículo 4º esa asistencia podrá ser proporcionada por otras partes, por organizaciones internacionales competentes y por la secretaría, según proceda.

---

<sup>126</sup> Disponible en línea: <http://cop22.ma/es/#whatscop/post/161>

## **2.2.6 Tratado de Libre comercio de América del Norte, 1994**

El 1º de enero de 1994 entró en vigencia este instrumento de integración zonal que esencialmente es un tratado de inversión que abarca mercancías, servicios e híbridos (propiedad intelectual). TLCAN desde su concepción ha tenido como principales objetivos:

- \*La eliminación de barreras al comercio.
- \*La promoción de condiciones para una competencia justa.
- \*La expansión de las inversiones.
- \*La protección a la propiedad intelectual.
- \*El fomento de la cooperación entre los tres países que lo integran: México, Estados Unidos y Canadá.

La celebración de éste tratado estuvo condicionada a la elaboración de acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental cuyo reto ha sido el desarrollo basado en el libre comercio promoviendo el desarrollo sostenible. Estos objetivos se establecieron en el siguiente orden:

*Dentro del preámbulo:*

*Principio 11: “Emprender los objetivos de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente”.*

*Principio 13. “Promover el desarrollo sostenible”.*

*Principio 14. Reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental.*

*Art. 104. En caso de incongruencia de acuerdos previstos al TLCAN con éste las obligaciones ambientales prevalecen sobre él.*

*Art. 904.1 y 904.2 Reconocen el derecho para normalizar la protección de la vida, la salud humana, animal y vegetal, la seguridad del medio ambiente y la protección a los consumidores; así mismo cada país conserva su derecho de establecer los niveles de protección que considere idóneos para lograr los objetivos legítimos en esta materia; queda prohibida la imposición de normas que produzcan obstáculos innecesarios al comercio.*

*Art. 1114. Las partes no pueden minimizar sus normas en materia de salud, seguridad y ambiente con el fin de alentar sus inversiones, además podrán tomar las medidas tendientes a asegurar que las mismas se efectúen bajo la consideración de los factores ambientales.*

La celebración de este tratado ha tenido un impacto en la legislación ambiental de México antes y durante su vigencia; antes, porque México tuvo que subir los estándares en la calidad de su producción agroalimentaria que fueran compatibles con los estándares ISO<sup>127</sup>, así mismo ver desde el 16 de marzo de 1990<sup>128</sup> la firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental entre México y Canadá como antecedente al ACAAN<sup>129</sup> el cual dio lugar a la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental; “esta Comisión se creó en 1994 con el propósito de atender los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental en los tres países”<sup>130</sup>.

### **2.2.7 Protocolo de Kyoto 1997**

Es el instrumento que puso en práctica la Convención sobre Cambio Climático con la finalidad de reducir las emisiones de 6 gases provocadores del calentamiento global: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), gas metano (CH<sub>4</sub>) y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), además de tres gases industriales fluorados: Hidro fluoro carbonos (HFC), Per fluoro carbonos (PFC) y Hexa fluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>), en un porcentaje aproximado de un 5% del año 2008 al 2012, en comparación a las emisiones del año 1990. El Protocolo de Kyoto nació en el año 1997 y en el año 2009 todos los países del mundo a excepción de 6, entre ellos EUA, firmaron y ratificaron el Protocolo.

---

<sup>127</sup> ISO International Standards Organization, Creada en 1946 emitió la primer norma de estandarización en 1951 y desde entonces se ha dedicado a formular normas técnicas de todas las materias y adopta, cuando es conveniente, los criterios de las normas elaboradas por organismos nacionales de normatividad Uno de los principales logros es que se ha convertido en una organización internacional reconocida por las Naciones Unidas ya que en 1991 establecieron su compromiso para la creación de normas internacionales para la protección al medio ambiente, .

<sup>128</sup> Vid. DOF 03/08/1990 Disponible en línea:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4670103&fecha=03/08/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4670103&fecha=03/08/1990)

<sup>129</sup> Vid. DOF 21/12/1993 Disponible en línea:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4815067&fecha=21/12/1993](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4815067&fecha=21/12/1993)

<sup>130</sup> Vid. Página oficial de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, u.c. 16/03/2017 Disponible en línea: <http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/cca.html>

Para 37 países industrializados se establecieron metas vinculantes de reducción de emisiones, reconociendo que son los principales responsables de los elevados niveles de emisiones de GEI que hay actualmente en la atmósfera como consecuencia de quemar combustibles fósiles durante más de 150 años. Un principio central es la “responsabilidad común pero diferenciada” que ha logrado que los gobiernos establezcan leyes y políticas para cumplir sus compromisos; y en cuanto a las empresas, que tengan en cuenta el ambiente para la toma de decisiones sobre sus inversiones, propiciando así la creación del mercado de bonos carbono<sup>131</sup>.

## **2.2.8 Instrumentos Internacionales Subsecuentes (2000-2016)**

Con la entrada del nuevo siglo, se suscribieron instrumentos internacionales no vinculantes que establecieron un conjunto de principios éticos conocidos como “ley blanda” que buscaron ser la base para el posterior establecimiento de normas jurídicas ambientales para una sociedad mundial sostenible, solidaria, justa y pacífica. Tal es el caso de “La carta de la Tierra” que llama a la humanidad a desarrollar una visión universal y de solidaridad entre las naciones; y la Declaración del Milenio que fue celebrada en Nueva York del 6 al 8 de septiembre del año 2000 la cual consta de 8 puntos principales de valores y metas entre las que destaca la de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, así como reducir en igual medida las personas que padezcan hambre y que carezcan de acceso al agua potable.

---

<sup>131</sup> Bonos carbono: Es un conjunto de instrumentos generados por diversas actividades de reducción de emisiones: Certificados de Reducción de Emisiones (CER), Montos Asignados Anualmente (AAU) corresponde al monto total de emisiones de gases de efecto invernadero que a un país se le permite emitir a la atmósfera. Cada país divide y asigna su respectivo monto a empresas localizadas en su territorio a manera de límite de emisión por empresa, Unidades de Reducción de Emisiones (ERU), Unidades de Remoción de Emisiones (RMU) estos últimos corresponden a créditos obtenidos por un país durante proyectos de captura de carbono. Estas unidades o créditos solamente pueden ser obtenidas por países del Anexo I del Protocolo de Kioto y pueden obtenerse también en proyectos de implementación conjunta. <http://cambioclimatico.inecc.gob.mx/sectprivcc/mercadobonoscarbono.html>

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible Johannesburgo, Sudáfrica 2002 fue llevada a cabo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 y no concluyó en ningún instrumento jurídicamente vinculante de mejora a lo antes establecido, sin embargo se manifestó el rechazo a las políticas de EUA en materia ambiental por parte de ONG's, e incluso delegaciones oficiales cuando el secretario de Estado Colin Powell pronunció su discurso en medio de abucheos. La reunión, a la que asistieron miles de personas en representación de gobiernos, empresas y organizaciones no gubernamentales, fue convocada para dar respuesta al problema de conciliar el desarrollo económico con la necesidad de mantener habitable el planeta para las generaciones futuras.

Resultado de esta reunión se firmó un Plan de Acción con los objetivos anunciados en la Declaración del Milenio y fue aprobada la Declaración de Johannesburgo, un compendio de buenas intenciones muy parecidas a la Declaración de Río, no obstante faltan los pactos específicos, los calendarios y las metas concretas<sup>132</sup>.

### **Cumbre Mundial EUA, Nueva York. 2005**

Se llevó a cabo del 14 al 16 de septiembre con el objetivo de evaluar el progreso de las metas de la Declaración del Milenio de la ONU y fue aprobada por 150 jefes de estado en la Cumbre del Milenio. Posteriormente a esta reunión se llevó a cabo la de 2008: "Reunión de alto nivel sobre los objetivos de desarrollo del milenio" y la de 2010: "La Cumbre Mundial de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio" que concluyó con la aprobación del Plan de Acción Mundial para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estas últimas reuniones se desvían del tema central de protección el medio ambiente para poner como ejes centrales la lucha contra la pobreza, el hambre y las enfermedades.

---

<sup>132</sup> *Fundación Proteger, Conclusiones finales de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, última consulta 13 de junio 2016 <http://www.proteger.org.ar/cierre-cumbre-mundial-johannesburgo-2002/>*

## **Cumbre Mundial Sobre Cambio Climático (COP15) Copenhague, 2009**

Llevada a cabo del 7 al 18 de diciembre. Fue una conferencia donde se vinieron abajo las expectativas de alcanzar un acuerdo posterior al primer periodo acordado (2008-2012) ya que aunque los países argumentaran en el Acuerdo de Copenhague que existe una firme voluntad política para enfrentar el calentamiento global de manera urgente, la comunidad internacional no logró cumplir con las amplias expectativas de que se adoptaran compromisos vinculantes post- Kyoto. Las naciones del anexo I se comprometieron a aplicar de manera individual o colectiva las metas cuantificadas de reducción de emisiones relativas al conjunto de la economía para 2020. Se establecieron actividades para reducir las emisiones causadas por la deforestación y se estableció un fondo verde de Copenhague para apoyar programas, políticas y actividades vinculadas a la mitigación, adaptación y fomento de actividades, capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología.

## **Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (COP 21) París, Francia. 2015**

Derivado de la Cumbre de la Tierra llevada a cabo en Rio de Janeiro Brasil, el acuerdo reconoce una responsabilidad compartida pero diferenciada de los Estados, en función de las capacidades y de los contextos nacionales diferentes. Toma en consideración el nivel de desarrollo y las necesidades específicas de los países especialmente vulnerables. Además de los compromisos financieros, los países industrializados deberán facilitar las transferencias de tecnología y, de forma más amplia, la adaptación a una economía des carbonizada. Los 195 Estados partes se han comprometido a formular estrategias para el desarrollo en bajas emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo. Es la primera vez que se logra un acuerdo universal sobre lucha contra el cambio climático.



Se abrió el acuerdo a la firma de los Estados el 22 de abril de 2016 en Nueva York y entrará en vigor en 2020. La decisión de la COP 21 que acompaña al acuerdo fija varias etapas a seguir mediante un nuevo examen de las contribuciones en 2018 y movilización de la financiación para alcanzar una base de 100.000 millones de dólares anuales en 2020.<sup>133</sup>

En materia de protección al ambiente, el derecho Internacional cuenta con tratados sectoriales, multilaterales, regionales y bilaterales. Los multilaterales por lo general contienen líneas de actuación más flexibles que los otros y por esa razón operan con menor efectividad en contraste con los de tipo regional o bilateral.

La efectividad de estos instrumentos internacionales depende del establecimiento de medidas de implementación que adopten los Estados parte, de la supervisión y revisión del cumplimiento de las medidas adoptadas y de la regulación de mecanismos de solución de controversias por arbitraje o mediación; sin embargo todos presentan alguna aportación rescatable.

### **Conferencia internacional de las Partes sobre Cambio Climático (COP 22)**

Con 197 Estados parte, esta vigésima segunda Conferencia sobre Cambio Climático culminó en la Proclama de Acción de Marrakech para nuestro Clima y el desarrollo sustentable<sup>134</sup>.

En su discurso el Sr. Mezouar, presidente de la 22ª Conferencia de las Partes, dijo: “2017 tiene que ser el año de los proyectos a gran escala, de la movilización de financiación, y del acceso a los fondos financieros que serán necesarios para la adaptación”.

---

<sup>133</sup> S.N. France Diplomatie, *COP21 El Acuerdo de Paris en cuatro puntos clave*, última consulta 13 de junio 2016. [en línea] Disponible: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/clima/paris-2015-cop21/cop21-el-acuerdo-de-paris-en-cuatro-puntos-clave/article/cop21-el-acuerdo-de-paris-en-cuatro-puntos-clave-un-avance-historico-para-el>

<sup>134</sup> Vid. *Marrakech Action Proclamation For Our Climate And Sustainable Development* Disponible en línea: [http://unfccc.int/files/meetings/marrakech\\_nov\\_2016/application/pdf/marrakech\\_action\\_proclamation.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf)

En la COP 22 al menos siete países en vías de desarrollo han presentado información actualizada, entre ellos México y han accedido a que otros países sometan a examen la forma en que están avanzando hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Esto concuerda con el objetivo de crear un sistema de supervisión, verificación y presentación de informes de las acciones, y prepara el camino para una mayor ambición en sus planes de acción por el clima, llamados contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). Entre otros los siguientes fueron algunos de los principales logros:

- El progreso de la redacción de las normas de aplicación, o manual, del Acuerdo de París.
- El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), un instrumento multilateral de financiación, anunció la Iniciativa de Creación de Capacidad para la Transparencia respaldada por 11 donantes de países desarrollados que aportan un valor de 50 millones de USD de financiación.
- Un nuevo marco quinquenal establecido para el Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños (WIM por sus siglas en inglés) se ocupará de impactos que no sean abordados mediante la adaptación planificada, como por ejemplo el desplazamiento, la migración y movilidad humana y la gestión integral de riesgos.
- Compromete a varios objetivos ambiciosos, entre ellos lograr que el 100 % de la energía sea renovable entre 2030 y 2050.
- Se aprobaron más de 30 proyectos para reducir las emisiones con objetivos de transferencia de tecnología, con 188,7 millones en financiación del FMAM y 5900 millones en cofinanciación<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> *Página Oficial de las Naciones Unidas, sección noticias, última consulta 16/03/2017, Disponible en línea: <http://newsroom.unfccc.int/es/noticias/cop22-comunicado-de-prensa-final/>*

## **2.3 Principios del Derecho Internacional Ambiental**

Como hemos observado el derecho internacional ambiental se ha desarrollado tomando de base principios, mismos que han servido de guía a legislaciones nacionales como es el caso de México. A continuación se hace el recuento de éstos:

### **2.3.1 Principio de soberanía sobre los recursos naturales**

Este principio es la base del derecho internacional ambiental, proviene del principio de soberanía territorial establecido en la Declaración sobre la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, Resolución AG 1803 (XVII) del 14 de diciembre de 1962: *“El derecho de los pueblos y naciones a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales y riquezas debe ejercerse en interés del desarrollo y el bienestar de los habitantes del país”*.<sup>136</sup>

Sin embargo, el ejercicio de este derecho está sujeto a la obligación general de no causar daño al ambiente de otros Estados ni a zonas fuera de su jurisdicción nacional, así lo señala la Declaración de Río 1992:

“Los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup>Vid. *Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales*, Asamblea General de la ONU Resolución 1803 (XVII), 14/12/1962, Disponible [en línea]:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%202022.pdf>

<sup>137</sup> *Convenio de las Naciones Unidas sobre la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 15 de junio de 1992, principio 2.

### **2.3.2 Principio de cooperación internacional para la protección ambiental**

Este tuvo sus primeras manifestaciones en 1961 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró que *“los principios fundamentales del derecho internacional imponen a todos los Estados una responsabilidad respecto de las medidas que, al aumentar los niveles de precipitación radioactiva, puedan tener consecuencias biológicas nocivas para la generación actual y las generaciones futuras de la población de otros Estados”*<sup>138</sup>.

*Para la buena vecindad entre Estados* la máxima *“sic utere tuo ut alienum non laedas”*<sup>139</sup> es indispensable cuando se trata de recursos compartidos como el mar, los ríos, el aire, los combustibles fósiles y todos aquellos recursos que no se encuentran en su totalidad dentro de la jurisdicción de un solo Estado. Los Estados tienen la obligación de utilizar los recursos de forma equitativa y armoniosa llevando a cabo la buena vecindad además de cooperar intercambiando información, consultas, notificaciones y participaciones en la toma de decisiones a fin de otorgar asistencia en casos de emergencia, promover la investigación científica y elaborar programas de evaluación ambiental.

La notificación previa obliga a los Estados actuantes a dar aviso previo y a tiempo, así como suministrar la información pertinente a cada uno de los estados que podrían perjudicarse a consecuencia de las actividades que afecten el ambiente.

Por supuesto que los Estados comunicarán inmediatamente a otros estados acerca de cualquier desastre natural u otro tipo de emergencia que puedan producir efectos transfronterizos, pero también es especialmente importante dar aviso cuando se produce un derrame de petróleo o un accidente industrial o nuclear.

---

<sup>138</sup>Resolución 1629 de la A.G. (XVI) (1961).

<sup>139</sup>Máxima Latina que significa: “Usa tus bienes de manera que no causes daños a los bienes ajenos”

### **2.3.3 Principio de prevención**

Estrechamente relacionado con el principio de buena vecindad, un Estado está obligado a prevenir daños dentro de su propia jurisdicción, evitar el uso y fabricación de sustancias tóxicas en cantidades o en concentraciones que excedan la capacidad de degradación del medio ambiente, con el fin de garantizar que no se causarán daños a los ecosistemas. Es preferible actuar al comienzo del proceso para reducir la contaminación en vez de esperar y luego restaurar las áreas contaminadas.

Este principio se estableció por primera vez en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; 10 de diciembre 1982, sus arts. 192 al 194<sup>140</sup>; establece que la obligación de prevenir el daño ambiental no es solamente una obligación de no hacer algo; debe existir también una acción positiva hacia la protección del medio ambiente.

A fin de garantizar este principio los Estados han establecido compromisos sobre normas ambientales, métodos para acceder a la información, sanciones y la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental.

### **2.3.4 Principio de precaución.**

Se pone de manifiesto en el principio 15 de la Declaración de Río, el cual establece:

*“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como*

---

<sup>140</sup> Vid. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; 1982, última consulta 17/03/2017, Disponible en línea: [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)

*razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente*<sup>141</sup>.

*La inclusión de este párrafo en la declaración de Río, fue un gran acierto que fomento el principio de precaución y que hasta la fecha ha servido de referencia para la defensa de elementos naturales de flora y fauna en los acuerdos firmados posteriormente.*

La espera para obtener las pruebas científicas de los efectos que tienen los contaminantes que se despiden en el ambiente puede producir daños ambientales irreversibles y sufrimiento humano. Debido a que la certeza científica a menudo llega tarde para proteger el medio ambiente contra los peligros, se traslada la carga de la prueba a toda la sociedad. Tradicionalmente, los Estados que deseaban adoptar medidas protectoras debían probar de manera indiscutible el peligro y la urgencia de las medidas deseadas<sup>142</sup>.

A raíz del principio de precaución el criterio tradicional sobre la carga de la prueba se invierte de manera que un Estado pueda actuar antes, sin necesidad de esperar hasta la presentación de la carga de la prueba.

Precaución no es lo mismo que prevención, precaución implica medidas ambientales ante la incertidumbre científica; la prevención en cambio, implica medidas a partir de información científica existente.

El primer tratado que incorpora este principio es el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, no obstante, los requisitos del principio no son precisos y sus formulaciones varían.

---

<sup>141</sup>Vid. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, última consulta 17/03/2017, Disponible en línea: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

<sup>142</sup>Nauru vs. Australia, 1992, Corte Internacional de Justicia, 240, 244.u.c. 16/09/2016. Disponible en línea: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=e2&case=80&code=naus&p3=10>

### **2.3.5 Principio de Responsabilidad y reparación del daño ambiental**

Los Estados al tener la responsabilidad de garantizar que las actividades que se realizan dentro de su jurisdicción no causen daño al ambiente de otros Estados o áreas fuera de los límites de su jurisdicción nacional, serán responsables del incumplimiento o violación del Derecho Internacional Ambiental y podrán estar sujetos a la reparación de los daños causados, con lo cual deberán proceder a restablecer la situación anterior a la conducta ilegal. Si no fuera posible restablecer las circunstancias anteriores el Estado deberá pagar indemnización.

Al respecto surgen tres interrogantes de la responsabilidad con relación al Derecho Internacional Ambiental:

1. ¿Qué criterio se aplica para imputarle a un Estado la responsabilidad?
2. ¿Cuál es la definición de daño ambiental?
3. ¿Cuál es la forma apropiada de reparación?

Con respecto a la primera pregunta existen tres opciones: falta, negligencia; responsabilidad objetiva donde se presume responsabilidad, pero se admiten causas excluyentes; y obligación incondicional donde no se admiten causas excluyentes de responsabilidad y el estado sería responsable.

Con relación a la segunda pregunta los daños al ambiente deben definirse como el resultado de una violación al Derecho Internacional que ocasiona perjuicios o degradación a los recursos naturales, las propiedades, el paisaje y los valores estéticos y recreativos del medio ambiente.

Con respecto a la tercera pregunta sobre el concepto de reparación la Corte Permanente de Justicia Internacional declaró que:

*La reparación debe, en la medida de lo posible, eliminar todas las consecuencias producidas por el acto ilegal y restablecer la situación que, con toda probabilidad no*

*hubiera sucedido si no se hubiera cometido ese acto. La restitución en especie, o de no ser posible, el pago de una suma que corresponda al valor que tendría la restitución en especie; de ser necesario, indemnización por daños y perjuicios sufridos, que no estén cubiertos por la restitución en especie. Estos son los principios que deben utilizarse para determinar la suma de la debida indemnización, por un acto contrario al derecho internacional<sup>143</sup>.*

El mayor problema para la aplicabilidad de este principio consiste en la reconstrucción de la situación idéntica anterior de haberse producido el daño ambiental ya que no es físicamente posible. Una especie extinta no puede reemplazarse. Sin embargo, el objetivo debe ser al menos, limpiar el medio ambiente y restaurarlo de manera que pueda cumplir con sus principales funciones. Sin embargo, aún si la restauración es posible físicamente puede no ser económicamente viable. Además, la restauración de un medio ambiente al estado en que se encontraba previamente al daño podría significar costos que no guardan proporción con los resultados esperados. Dichos elementos combinados con la falta de precedentes legales y la insuficiencia del Estado tradicional para evaluar los daños al medio ambiente dificultan la aplicabilidad de este principio.

### **2.3.6 Principio quien contamina paga**

Se refiere a que aquel que cause contaminación ambiental deberá asumir los costos ambientales para los mecanismos de prevención, mitigación, y control de la contaminación que genera. Sin embargo, este principio podría crear un efecto contraproducente ya que entonces se podría deducir que ¿si el contaminador paga adquiere un derecho a contaminar? Este principio debe velar por el interés público evitando incluir al comercio y a las inversiones un derecho a contaminar.

---

<sup>143</sup> VALVERDE SOTO, Max, *Principios Generales de Derecho Internacional de Medio Ambiente*, en *Organización de Estados Americanos*, pág. 10 última consulta: 14/03/2017 Disponible en línea: <http://www.oas.org/dsd/Toolkit/Documentospa/ModuloII/Soto%20Article.pdf>



### 2.3.7 Principio de equidad intergeneracional

Consiste en el compromiso y derecho al desarrollo sostenible que permita de manera equitativa satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Este principio surgió junto con el concepto de desarrollo sostenible a partir del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1987, y a partir de ésta se traduce como *uso racional* de los recursos naturales.

### 2.3.8 Principio de responsabilidad común pero diferenciada

Reconoce la responsabilidad común de todos los Estados para la protección ambiental y al mismo tiempo reconoce que los Estados tienen capacidades distintas para responder, prevenir, reducir o controlar la contaminación ambiental. Este principio fue reconocido en la Declaración de Río en los principios cuatro y siete:

**Principio IV:** A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

**Principio VII:** Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> Declaración de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Río de Janeiro, Brasil 1992, principio cuatro. u.c. 16 de septiembre 2016. [en línea] Disponible: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

### **2.2.9.9 Principio de subsidiaridad.**

Consiste en que las decisiones ambientales habrán de provenir de las comunidades más afectadas o de las autoridades más cercanas a ellas. Se busca fortalecer la participación de las comunidades o grupos locales, por lo que se prefieren las decisiones locales a las nacionales, así como las nacionales a las internacionales.

### **2.2.10 Tabla de Aportaciones de los Tratados Internacionales**

AÑO	TRATADO INTERNACIONAL	APORTACIÓN
1902	Convenio de pájaros útiles a la agricultura	Visión utilitarista antropocéntrica.
1921	Convenio sobre la edad mínima para empleo de niños en la agricultura	Establece el antecedente del derecho a la salud de niños y trabajadores como un derecho social y colectivo
1933	Convención sobre la conservación de la fauna y la flora en su estado natural	Anexa una lista de especies protegidas
1940	Convención para la preservación de la flora, fauna y bellezas escénicas naturales de los países de América	Propone el compromiso de las partes a la creación de parques nacionales y reservas.
1949	Convención para la reglamentación de la caza de la ballena	Hace la recomendación a los Estados a limitar la caza de ballenas a las especies que mejor puedan resistir la explotación.
1950	Convenio Internacional para la protección de las Aves	Recomienda fomentar y favorecer la creación de reservas acuáticas o terrestres para las aves.
1954	Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por Hidrocarburos	Establece como objetivo prevenir la polución de las aguas del mar por derrames de hidrocarburos.
1967	Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre la luna y otros cuerpos celestes	Recomienda a los Estados evitar la contaminación del espacio ultraterrestre.

AÑO	TRATADO	APORTACIÓN
1968	Primer Conferencia Internacional sobre el uso racional y la conservación de la Biosfera	Llevó a la creación del Programa "Hombre y Biosfera".
1969	Convención de Viena sobre el derecho de los tratados	Establece los principios de la Política exterior que más tarde serían adoptados por México.
1971	Convenio sobre las marismas de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas	Establece la finalidad de prevenir la pérdida de humedales.
1972	Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo	Propicia el desarrollo de Programas ambientales como el PNUMA.
1977	Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación	Estableció como objetivos: la prevención, la reducción de la degradación de las tierras, la rehabilitación de tierras parcialmente degradadas y la recuperación de tierras desertificadas.
1980	Estrategia Mundial para la conservación	Participación de más de 700 científicos y expertos coordinados por UICN.
1982	Carta Mundial de la Naturaleza	Cambia la visión utilitarista antropo-centrista con el que se valoraban a los elementos naturales, afirmando que: "toda forma de vida es única y merece ser respetada sin importar la utilidad que esta tenga para el hombre".
1982	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	Establece la obligación de prevenir el daño ambiental no es solamente una obligación de no hacer algo; debe existir también una acción positiva hacia la protección del medio ambiente.

1987	Informe Brundtland	Subrayó que los problemas de medio ambiente y las posibilidades de un desarrollo sustentable están directamente relacionados con los problemas de pobreza y de satisfacción de las necesidades básicas.
1992	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y desarrollo Cumbre de la Tierra	Se aprobaron tres grandes acuerdos el Programa Agenda 21, la Declaración de Río, la Convención sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.
1993	Convenio sobre la Diversidad Biológica	Señala el establecimiento de un sistema de áreas protegidas, la obligatoriedad de exigir la evaluación de Impacto ambiental de proyectos que puedan tener efectos adversos para la diversidad biológica.
1993	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.	México entrega un inventario de emisiones como lo establece el art. 12 de la Convención.
1994	Tratado de Libre comercio de América del Norte,	México celebra el acuerdo de cooperación ambiental con EUA y Canadá.
1997	Protocolo de Kioto	Acuerdo internacional vinculante con el objetivo reducir las emisiones de 6 gases provocadores del calentamiento global.
2000	Carta de la Tierra	Declaración internacional de principios para una sociedad mundial sostenible, solidaria, justa y pacífica en el siglo XXI.
2000	Declaración del Milenio	Establece como meta para el año 2015 la reducción a la mitad del porcentaje de habitantes cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, de personas que padezcan hambre y la carencia de acceso a agua potable.

2002	Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible Johannesburgo, Sudáfrica.	Se firmó un plan de acción con los objetivos anunciados en la declaración del milenio. Junto con este fue aprobada la Declaración de Johannesburgo.
2005	Cumbre Mundial de Nueva York	Evaluó el progreso de las metas de la Declaración del Milenio.
2009	Cumbre Mundial sobre Cambio Climático	Se establece el fondo verde para apoyar programas, políticas y actividades vinculadas a la mitigación, adaptación y fomento de actividades para desarrollo y transferencia de tecnología.
2015	Conferencia Internacional sobre Cambio Climático COP 21 París, Francia.	Reconoce una responsabilidad compartida pero diferenciada de los Estados, toma en consideración el nivel de desarrollo y las necesidades específicas de los países especialmente vulnerables.
2016	Conferencia internacional de las Partes sobre Cambio Climático COP 22 Marrakech, Marruecos	Tiene el objetivo a lograr de que el 100 % de la energía sea renovable entre 2030 y 2050

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **3. ANTECEDENTES NACIONALES**

#### **3.1. Antecedentes en México (1325- 1916)**

##### **3.1.1 México –Tenochtitlan, Conquista y Época Colonial (1325-1810)**

En México – Tenochtitlan, nuestros ancestros tenían en un plano elevado el respeto a la naturaleza, adaptaban sus actividades, ceremonias a los ciclos naturales para la agricultura, y llevaban un modo de vida que hoy en día llamaríamos sustentable. Prueba de ello es la chinampa; basada en un ingenioso dispositivo de huertos flotantes contruidos con lodo acumulado sobre un revestimiento de juncos y asentado sobre otros árboles cuyas raíces se unían fuertemente a la tierra asegurando una cosecha abundante sin depender de las lluvias. Las Chinampas eran ubicadas en los bordes pantanosos del lago de Texcoco.

Entre los pueblos mesoamericanos, especialmente los mexicas, la tierra tenía un régimen de propiedad comunal donde la tierra pertenecía a todo el pueblo y al individuo sólo el producto de su trabajo, es decir, existía un equilibrio entre el consumo y la producción que no se rebasaba; y la acumulación de bienes eran los suficientes para el autoconsumo y el pequeño comercio.

De acuerdo con el estudio titulado “*La botánica entre los nahuas*” elaborado en 1886 por Francisco del Paso y Troncoso, el primer jardín botánico fue fundado por Nezahualcóyotl (1404-1472) en Texcoco con plantas medicinales nativas del altiplano mexicano. En ese lugar los médicos de Anáhuac obtenían la información y las plantas necesarias para curar a sus pacientes. Moctezuma Ilhuicamina fundó el jardín botánico de Oaxtepec para tener a su disposición plantas medicinales de climas cálidos.

Moctezuma Xocoyotzin impulsó la creación de jardines, siendo el más notable el de Chapultepec en donde se destinaron amplios espacios de coníferas. Cuitláhuac,

señor de Iztapalapa, fundó un jardín dedicado al cultivo de coníferas por medio de un ingenioso sistema de acueductos y lomeríos que contrarrestaban la salinidad de los suelos, éste fue el primer jardín observado por los españoles y alabado de manera especial por Hernán Cortés en sus cartas de relación.<sup>145</sup>

Los mexicas hacían sus templos y ciudades circundados de elementos naturales, sus ceremonias y rituales eran en honor a sus deidades que eran reconocidas en todos y cada uno de dichos elementos como el sol, la luna, el maíz, animales como el jaguar, la serpiente, el águila, el axolotl, los cuales eran relacionados con elementos de la tierra; el agua, el aire, el fuego, el rayo, la lluvia etc. El Tlalocan o “Paraíso de Tlaloc” es una de las pinturas más importantes de Teotihuacan y representa un lugar ahora mítico donde abundan el agua, las flores y las mariposas<sup>146</sup>.

Esta civilización establecida en México-Tenochtitlán se caracterizó por haber sido el grupo que detentó gran poder bélico-económico, llamados también aztecas mexicas o tenochcas, fundaron su ciudad hacia 1324 según cuenta la leyenda. Ellos debían emigrar por mandato del Dios Huitzilopochtli y establecerse al ver la señal divina: un águila parada sobre un nopal devorando una serpiente. Aunque otra versión sostiene que llegaron como prisioneros de guerra a este lugar hostil lleno de serpientes como castigo y exilio de la tribu Chichimeca, pero sorpresa fue para aquellos cuando los aztecas no murieron por las serpientes sino todo lo contrario, se las comieron y se expandieron con el desarrollo de la agricultura en chinampas hacia los pueblos ribereños hasta dominar a las tribus chichimecas. Con respecto a la tenencia de la tierra estas estaban divididas entre la corona, la nobleza y el común de los templos<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> CERVANTES, Marta, y Hernández Margarita, *Biología general, Publicaciones Cultural, 3ª reimpresión México 2006 pp. 65*

<sup>146</sup> LEÓN Portilla, Miguel “Mesoamérica antes de 1519” en Bethell, Leslie(ed.), *Historia de América Latina, Vol. 1 pp. 2-30. Barcelona, Cambridge University Press /critica 1990.*

<sup>147</sup> CLAVIJERO, Francisco Javier, *Historia Antigua de México, 5ª edición, México Porrúa 1987 pág. 213.*

En noviembre de 1519 Hernán Cortés llega a México Tenochtitlán con aproximadamente 400 soldados españoles y alrededor de 2 000 aliados tlaxcaltecas, tras dos años de cruentas batallas entre indígenas y españoles, el 13 de agosto de 1521 termina el sitio cruel de Tenochtitlán. En gran medida la caída se debió también por lo diezmada que quedó la población nativa del valle de México por la viruela, enfermedad para la cual no tenían defensas los nativos americanos y que fue traída con la llegada de los españoles.

Con la conquista en 1521 inició el periodo de la Colonia, surgiendo lo que se conoció como la Nueva España y el Derecho Novohispano. Para legitimar esta conquista, a través de las Bulas papales de Alejandro VI: *Inter Coetera y Hodie Siquidem*, se inició la evangelización y propagación de la doctrina católica. Los rituales de la religión mexicana para Tonantzin (madre tierra), que de acuerdo con las creencias de los indígenas eran ofrendas que estimaban necesarias para preservar el mundo, tales como el sacrificio y la antropofagia fueron considerados actos de barbarie; malentendiendo y condenando a toda la cultura incluyendo prácticas agrícolas, costumbres y valores, menospreciándolos y olvidándolos por más de 200 años. Sin comprenderse ni considerarse el equilibrio del hombre con la tierra, el maíz producto de su trabajo y la íntima relación de respeto a la madre tierra, surgió el nuevo régimen y con éste, el desarrollo agrícola depredador.

En 1535 se estableció como forma de gobierno para la Nueva España el virreinato: el Virrey era el representante del monarca, la suprema autoridad ejecutiva, fiscal y militar, además de ser vice patrono de la Iglesia. La organización político- social de la Nueva España se basó en estratos sociales excluyentes para el ejercicio de prerrogativas, privilegios y actividades.



### **3.1.2 Movimiento y Consumación de Independencia (1810-1824)**

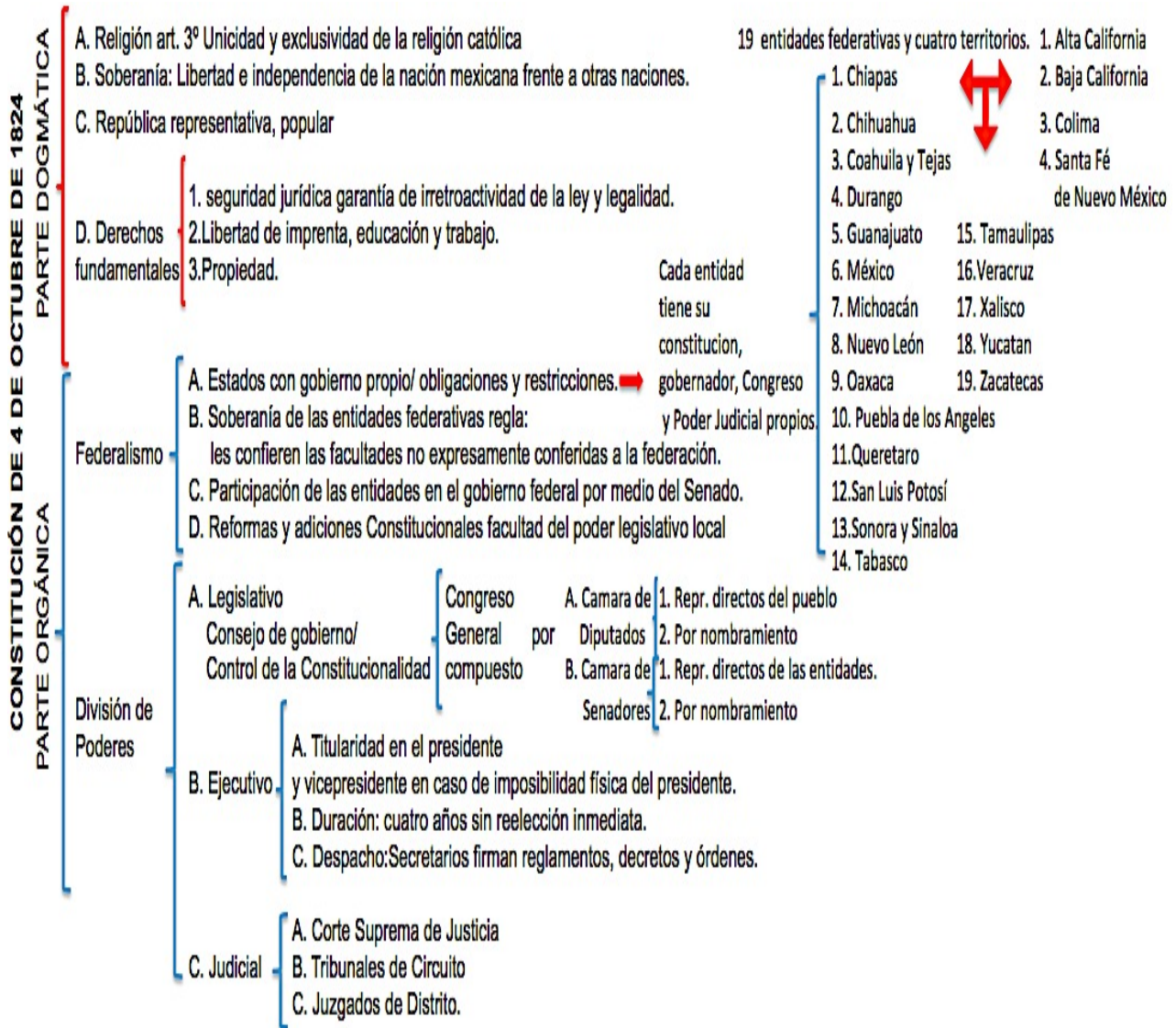
La Nueva España contaba con aproximadamente 6 500 000 habitantes divididos en clases o estratos sociales: los españoles o peninsulares ocupaban los altos cargos gubernativos eclesiásticos y militares; los criollos hijos de españoles nacidos en la Nueva España pertenecían al segundo estrato y eran relegados para cargos superiores pero podían dedicarse al comercio, dirigir haciendas, mineras o convertirse en empresarios, lograron con el tiempo ocupar la mayoría en gobiernos municipales; los mestizos mezcla de españoles con nativos americanos ocupaban posiciones inciertas sometidas a servidumbre a pesar de la protección legal y de la Iglesia que tenían; y las castas resultado de la mezcla de razas, sobretodo de la africana, era el último estrato y su situación era de esclavitud y aislamiento social.

Los españoles peninsulares representaban una décima parte de la población y eran los dueños del 80% de la propiedad privada y de las demás riquezas del país, los otros se ocupaban de los servicios domésticos, el pequeño comercio, labores agropecuarias y mineras.

Debido al descontento de los criollos, el 16 de septiembre estalló el movimiento de independencia dirigido por Miguel Hidalgo y Costilla, mismo que logró consumarse hasta la firma del Plan de Iguala el 24 de Febrero de 1821, este documento más tarde fue ratificado por Juan O' Donojú, el último virrey de la Nueva España. Con este triunfo el 27 de Septiembre de 1821 entró triunfante a la Ciudad de México el Ejército Trigarante; sin embargo, España no reconoció los tratados que el virrey O' Donojú había firmado ni la Independencia de México y hasta 1825 ocupó el fuerte de San Juan de Úlua.

### 3.1.3 Constitución de 1824.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, fue nuestra primer Constitución de tipo federal y de sistema bicamerista después de la experiencia del breve Imperio de Iturbide que duró sólo 11 meses y terminó en marzo de 1823 cuando Iturbide renunció al trono. El gobierno quedó en manos de un supremo Poder formado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria, Pedro Celestino Negrete, Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero. Los diputados del nuevo Congreso estaban divididos ya que unos querían que la República fuera federal y otros querían que fuera centralista. Finalmente se optó por la forma de gobierno una República federal y que se llamara oficialmente Estados Unidos Mexicanos. La primer Constitución de México establecía:



Cuadro 3.1 Características de la Constitución de 1824.

Para 1835 se inició la implementación del régimen conservador centralista, entre las disposiciones expedidas por el Congreso Constituyente el 23 de octubre de 1835 destacan las del art. 4º:

*“El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones”.*

La importancia de este documento estriba en que, en el último párrafo de dicho art. 4º, se anuncia el establecimiento de la institución llamada Supremo Poder Conservador como árbitro de los tres poderes clásicos.

Así el 30 de diciembre de 1936, fueron publicadas en su totalidad *“Las Siete Leyes Constitucionales”* o *“Constitución de Las Siete Leyes”* que establecieron el centralismo conservador. La segunda de estas leyes trataba de la organización del Supremo Poder Conservador que tenía las siguientes atribuciones sobre el Poder Legislativo:

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución y, a pedimento del Ejecutivo, de la Suprema Corte o del Legislativo.*
- II. Declarar, a pedimento del Congreso General la incapacidad física o moral del presidente de la República*
- III. Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público y lo excite a ello el Ejecutivo.*
- IV. Restablecer constitucionalmente a los poderes, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.*
- V. Declarar, excitado por el Legislativo, cuál es la voluntad de la nación, “en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla”.*
- VI. Calificar las elecciones de los senadores.*

Desde mi punto de vista, la idea del cuarto poder fue progresista para la época ya que el organizar y dirimir controversias respecto de las facultades y competencias de cada poder para evitar la inconstitucionalidad de leyes, actos o decretos es una

idea que en la actualidad se busca, con la diferencia de que ahora se habla de evitar que se vulneren los derechos humanos y los principios fundamentales establecidos en la Constitución como una garantía de seguridad jurídica.

Posteriormente en el proyecto de reforma de 1840 se suprimió el Supremo Poder Conservador. Más tarde la Constitución centralista de 1843, declaraba en su art. 5º: *“La suma de todo poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona ni se depositará el legislativo en un individuo”*.

Sin embargo en el artículo 25º contrariamente introducía la novedad de declarar que el Ejecutivo se consideraba también depositario del Poder Legislativo:

*“El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras una de diputados y otra de senadores, y en el presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes”*

### **3.1.4 Constitución de 1857**

Con el triunfo del Plan de Ayutla llegó al poder una nueva generación de liberales, casi todos civiles, entre ellos Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Miguel Lerdo de Tejada y Guillermo Prieto. Esta junta nombró presidente interino al General Juan Álvarez y después a Ignacio Comonfort.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857 recogió el antecedente de la Constitución de Apatzingan: hizo emanar los poderes de la unión del ejercicio de la soberanía popular, por ello en su título II “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno” consignaba a este respecto:

*Artículo 39º “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”.*

*Artículo 40º. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión*

*en los casos de su competencia y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior”.*

En consecuencia, para la Constitución de 1857 los poderes de la unión eran los órganos del ejercicio de la soberanía popular en lo que corresponde a la nación, así como los poderes de los estados lo eran para lo que toca a su régimen interior.

Dentro de la Constitución, cómo venía asentándose en nuestro derecho legislativo, los poderes de la unión se caracterizaban según la teoría de la división de poderes: *Artículo 50° “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.*

A consecuencia del movimiento iniciado en contra de la Dictadura centralista de Santa Anna, la Constitución adquiría el carácter de pacto federal. Entre los derechos reconocidos se declaraba la libertad de enseñanza, de imprenta, de industria, de comercio, de trabajo y de asociación; volvía a organizar al país como una República Federal; e incluía un capítulo dedicado a las garantías individuales y un procedimiento judicial innovador para proteger esos derechos, conocido como amparo.

Respecto al derecho de propiedad reconocido su art. 27° establecía en su párrafo primero: *“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse.”*<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1973*, Porrúa, México, 1973 5° ed. pág. 595 y ss.

En esta concepción de la propiedad privada como derecho absoluto, no tenía lugar la protección de los recursos naturales ya que el propietario del terreno, casa, hacienda, rancho o bosque, tenía el derecho de usar, aprovechar y disponer de los recursos naturales de su propiedad a su libre arbitrio.

Del Congreso Constituyente de 1856 son sobresalientes las palabras del diputado Ponciano Arriaga, que serían el antecedente de las reformas que llegarían a la constitución de 1917 como derechos sociales; él estimaba que:

*El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales, dicho derecho no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción [...] La acumulación en poder de una o pocas personas de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, sin cultivo, ni producción perjudica el bien común y es contraria a la índole de gobierno republicano y democrático<sup>149</sup>.*

Por lo que proponía un sistema de limitación de aquella propiedad territorial que excediera las 15 leguas cuadradas (cuando esta no fuera deslindada y cultivada) que permitiera el acceso a la propiedad de la tierra a otras personas con la obligación de cercarla y cultivarla.

El presidente Comonfort temía que las ideas liberales de la constitución provocaran un conflicto social y decidió no aplicar la Constitución. Sin embargo, los conservadores dirigidos por Félix María Zuloaga se revelaron en su contra y el presidente Comonfort finalmente dejó la presidencia y abandonó el país.

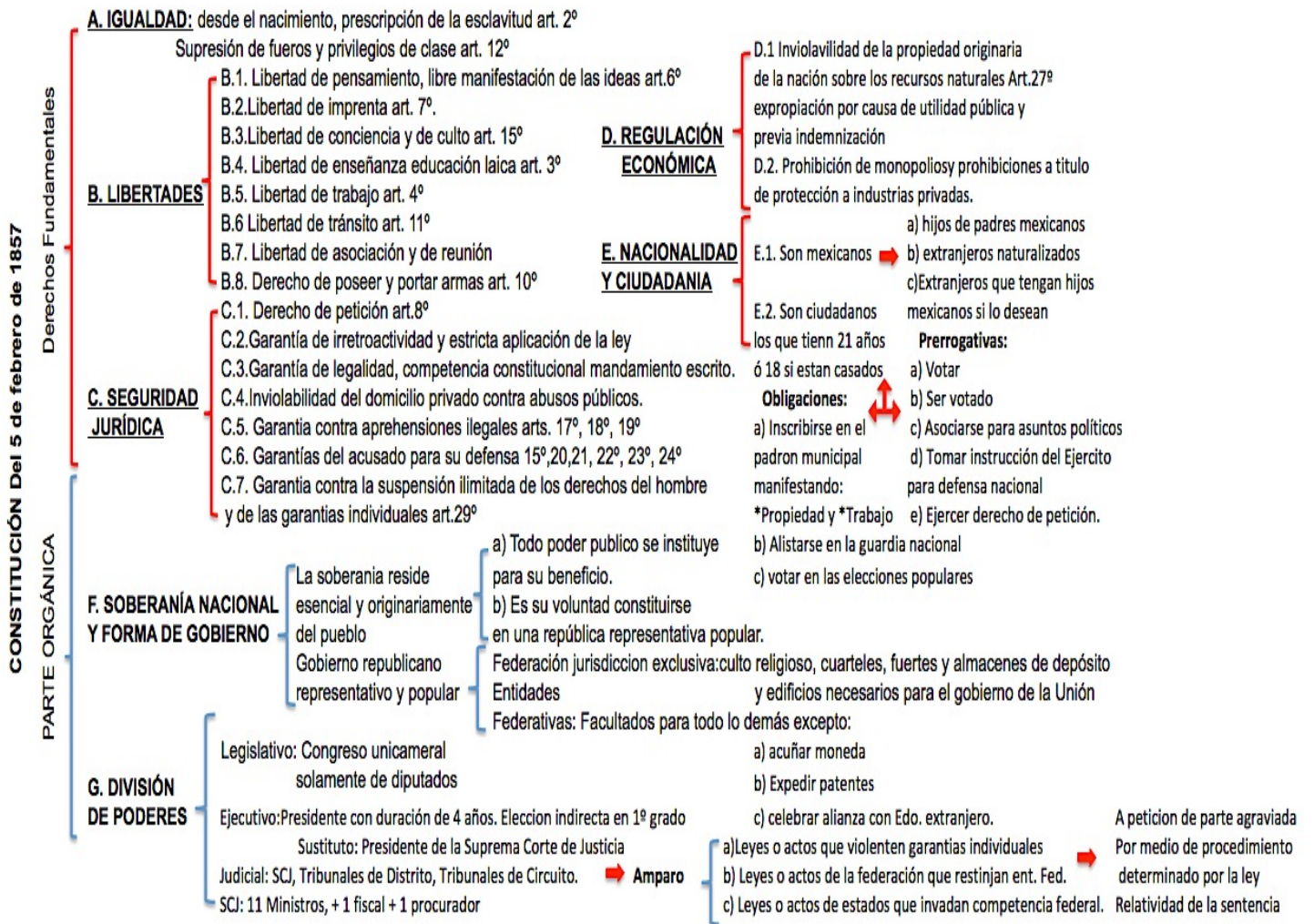
De acuerdo con la Constitución al faltar el presidente de la República, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien era Benito Juárez, asumiría la presidencia del país; pero los conservadores por su parte nombraron como presidente a Félix María Zuloaga y se apoderaron de la capital. Con esta situación estalló la guerra de tres años o Guerra de Reforma entre liberales y conservadores.

---

<sup>149</sup> BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª. ed., México, Fundación mexicana para la educación ambiental, Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 67-69.

El 15 de julio de 1867 regresó victorioso a la capital de México Benito Juárez, quien ocupó la presidencia de 1858 a su muerte en 1872. Después asumió la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada pero, al intentar reelegirse, Porfirio Díaz se levantó en armas sosteniendo el principio de no reelección.

Durante este periodo, gracias a las investigaciones realizadas por Alexander de Humbolt en 1803, y resultado de los estudios de sus viajes de 1799 a su muerte en 1859, se motivó a muchos mexicanos a apreciar nuestra riqueza en biodiversidad y recursos naturales.



Cuadro 3.2 Constitución de 1857.

### **3.1.5 Administración Porfirista y Revolución mexicana (1884-1916)**

“Una de las primeras iniciativas de conservación en México, se da en el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada en 1876, cuando se lleva a cabo la expropiación del Desierto de los Leones, por la necesidad de proteger los manantiales que ahí existían”<sup>150</sup>.

Posteriormente, Miguel Ángel de Quevedo promueve la protección de los bosques, su fauna y estudia el estado de las cuencas hidrológicas, ideando mecanismos para su protección en una época marcada por la preocupación de la conservación de los recursos naturales:

“A finales del siglo XIX se propicia el establecimiento de la primer *Área Natural Protegida*: El Bosque Nacional del Monte Vedado del Mineral del Chico, en Hidalgo, el 1º de mayo de 1899, decreto de Porfirio Díaz”<sup>151</sup>.

En 1900, los parques y jardines componían menos del dos por ciento de la superficie urbana abierta de la Ciudad de México. Miguel Ángel de Quevedo contribuyó a la creación de parques urbanos, que gracias a su programa, aumentaron hasta 16% al comienzo de la década siguiente. En términos numéricos, Miguel Ángel de Quevedo aumentó el número de parques en la Ciudad de México de 2% a 34%<sup>152</sup>.

No obstante durante la administración de Porfirio Díaz la actividad económica encontró su impulso principal en la inversión extranjera, la industria extractiva (minería); y la explotación indiscriminada de los bosques debido a la construcción

---

<sup>150</sup>Toledo Cortina Gabriela, Leal Pérez Marina (eds.), *Destrucción del hábitat*, “Sustentabilidad en Áreas Naturales Protegidas”, ROBLES GONZALEZ, Alejandro, PUMA, UNAM, México, 1998. pág. 290.

<sup>151</sup>CARABIAS, Julia, et alter coords., *Patrimonio natural de México cien casos de éxito*, CONABIO, SEMARNAT, México, 2010., pág. 12.

<sup>152</sup> Instituto Nacional de Ecología, Miguel Ángel de Quevedo: *El apóstol del árbol*, u.c. 16 de septiembre 2016, [en línea] Disponible:<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/118/cap4.html>



de líneas ferroviarias;. Se propició un desarrollo económico sostenido, la acumulación de capital, la concentración de la tierra, una gran inversión extranjera, un gran número de población en pobreza extrema y un reducido grupo de concentración de la riqueza. La inversión en ferrocarriles generó una expansión del mercado interno que absorbió los crecientes excedentes de la producción agrícola y de la incipiente industria nacional textil.

A fines de 1909, el gobierno de Díaz ordenó la suspensión de la venta de terrenos nacionales, y la Secretaría de Obras Públicas anunció que no daría concesiones para explotación de bosques en terrenos que se determinaran que deberían ser conservados para el bien público<sup>153</sup>.

Con la promulgación del Plan de San Luis y la abolición de la séptima reelección de Porfirio Díaz, al detonarse el movimiento revolucionario, el país se encontró devastado en virtud de la Unidad Productiva: las haciendas fueron uno de los ejes paralizados por la demanda popular, las actividades minero metalúrgicas fueron abandonadas y los ferrocarriles destruidos.

Trabajando en coordinación con el gobierno de Madero 1909, Miguel Ángel de Quevedo logra que se promueva la primera Ley Forestal de 1926.

### **3.2 Antecedentes de la Legislación Ambiental Mexicana (1917-1971).**

Lentamente los gobiernos post-revolucionarios empezaron su labor de reconstrucción. En un principio el reparto de tierras fue casi letra muerta, hasta el Cardenismo, cuando se dieron garantías al capital extranjero y éste comenzó a reactivar sus inversiones. Las zonas petroleras quedaron marginadas de la vorágine revolucionaria. La industria textil, las minas, la banca y el comercio comenzaron a normalizar sus actividades gracias a la labor constitucional de

---

<sup>153</sup> *Ídem.*

Venustiano Carranza, que comenzó en Veracruz el 25 de diciembre de 1914 cuando expidió la Ley del Municipio Libre; más tarde, el 6 de enero de 1915 la Ley Agraria, y el 1º de diciembre de 1916 presentando al Constituyente su proyecto de Constitución<sup>154</sup>.

## **I. Constitución de 1917**

La Constitución de 1917, expedida el 5 de febrero por Venustiano Carranza, de primera instancia tenía el reto de dar solución a la disputa de tierras y frenar los movimientos revolucionarios que venían obstaculizando el desarrollo económico del país. Para consumir esta importante labor se comisionó al ingeniero Pastor Rouaix<sup>155</sup> dirigir el estudio y análisis del anteproyecto, colaborando directamente con el Lic. Andrés Molina Enríquez<sup>156</sup>, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, y José I. Lugo, jefe de la dirección del trabajo en la Secretaria de Fomento.

El art. 27º es el artículo fundamental sobre el cual se establece todo el sistema de derechos que puedan tenerse a raíz de los elementos naturales, tales como el agua, la tierra y recursos naturales, ya que son aprovechables y apropiables; por tanto la conservación de los mismos es un derecho derivado de la propiedad.

A diferencia del art. 27º de la constitución de 1857, en el de la constitución de 1917 se propone que la declaración de utilidad pública en la expropiación sea hecha por

---

<sup>154</sup> RABASA, Emilio O., *El pensamiento Constitucional de Venustiano Carranza*, Revista anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, 1995, pág. 151-162.

<sup>155</sup> El ingeniero Rouaix desempeñó los cargos de gobernador del estado de Durango en 1913, en 1914; Oficial Mayor y posteriormente Secretario de la Secretaria de Fomento, Colonización e Industria; una de las más importantes pues tenía a su cargo las tierras, las aguas, los yacimientos minerales y petrolíferos, la explotación de bosques, el cultivo de campos, el comercio y la industria. En 1915 fue presidente de la Comisión técnica del Petróleo y en 1916 cuando se estableció la Comisión Nacional Agraria fue nombrado presidente de esta. PONS SÁENZ, Nuria, *Pastor Rouaix, Serie Biografías para niños*, INEHRM, México, 2014. [en línea] Disponible: [http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/438/1/images/Pastor\\_Rouaix\\_Sep.pdf](http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/438/1/images/Pastor_Rouaix_Sep.pdf)

<sup>156</sup> Andrés Molina Enríquez aborda por primera vez la necesidad de conservar los recursos naturales y evitar la destrucción de los elementos naturales como parte del catálogo de derechos sociales en su obra "Los Grandes Problemas Nacionales" [en línea] Disponible: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/155877.pdf>

la autoridad administrativa correspondiente, dando esta facultad y la de intervenir para fijar el justo valor de la cosa u objeto de expropiación a la autoridad judicial (párrafo VIII art. 27º).

En la Constitución de 1917 el Estado Mexicano continúa la histórica concepción del sistema de propiedad originaria<sup>157</sup>, cuyo origen inmemorial es la Bula Papal de Alejandro VI que permitió al entonces Rey de España otorgar capitulaciones para realizar su conquista sobre los territorios de las Indias, por lo que se concibe la adquisición de la propiedad como forma delegada de la propiedad real original que estaba sujeta a las limitaciones y modificaciones del propio soberano.

La modificación del dominio originario del monarca a la propiedad originaria de la nación comienza a través de la Constitución de Cádiz de 1812<sup>158</sup>, así, el dominio originario del Rey, como propietario y fuente originaria de la propiedad, es substituido por el de la Nación. De tal modo:

La propiedad originaria de las tierras, y aguas nacionales, el dominio directo de todos los minerales, recursos y bienes del suelo, el subsuelo y espacio aéreo, así como la facultad de imponer modalidades a la propiedad para el beneficio público, están inspiradas en el señorío Colonial, Por otro lado las áreas estratégicas y prioritarias referidas en el artículo 28º constitucional tienen fundamento en el catálogo de regalías del monarca<sup>159</sup>.

La Nación, con esta propiedad originaria, tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares e imponerles en todo momento las modalidades que dicte el interés público, así también tiene el deber de regular el aprovechamiento de los

---

<sup>157</sup> Vid. GONZÁLEZ, María del Refugio, *Del Señorío del Rey a la propiedad originaria de la Nación*, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, vol. 5, 1993, pp. 129-150.

“María del Refugio González plantea la continuación de las características de la propiedad en el Señorío del Rey desde su implantación 1493, hasta la Constitución de 1917”.

<sup>158</sup> Vid. Art. 4º de la Constitución de Cádiz. “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.

<sup>159</sup> RÁBAGO DORBECKER, Miguel, *Derechos de propiedad Art. 27 Constitucional y art. 21 convencional*, III, SCJN, Fundación Konrad Adenauer, 2013, pág. 2301.

recursos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su *conservación*.

El contenido original de la Constitución de 1917, fue suficientemente progresista para incluir dentro de la redacción del art. 27º la palabra **conservación**:

*Artículo 27º.- “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación esta tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. 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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su **conservación**.”<sup>160</sup>*

A partir de la expedición de la Constitución de 1917, sin tener plena conciencia de la trascendencia que tendría el contenido del art. 27º “la Constitución consideró desde su versión original incluir la protección de lo que hoy llamamos intereses difusos y bajo este esquema se expiden el decreto del 27 de octubre de 1922 y el decreto del 14 de septiembre de 1937; los cuales establecen las primeras reservas de la biosfera: La isla de Guadalupe y el cajón del Diablo respectivamente<sup>161</sup>”

De esta manera también se expidieron disposiciones normativas en códigos, leyes y decretos que regulaban materias relacionadas con la protección de los recursos naturales, el ambiente, la salud, la conservación de recursos forestales<sup>162</sup> y asentamientos humanos las cuales analizaremos a lo largo de los apartados siguientes.

---

<sup>160</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, que Reforma la de 5 de Febrero de 1857, Diario Oficial de la Federación, Tomo V, 4ª. Época, No. 30, Lunes 5 de febrero de 1917, págs.149-161.

<sup>161</sup> DOMINGUEZ, Jorge, *La protección jurídica del medio Ambiente en México y sus dos perspectivas en el juicio de Amparo*, Tesis para obtener el grado de Lic. en derecho, UNAM, México, 1996, pág. 38.

<sup>162</sup> Vid. Decreto por el cual se declara Veda Total indefinida de recuperación y de servicio para todos los bosques del Estado de México y del Distrito Federal. DOF sábado 29 de marzo de 1947.

## **II. Código Sanitario de 1926.**

*“Desde la redacción original de la Constitución de 1917, el art. 73º, fracc. XVI, y sus bases se reconoce como máxima autoridad, en materia de salubridad al Consejo General de Salubridad y se le otorgan contrario sensu del sistema tradicional de división de Poderes”<sup>163</sup> las siguientes facultades:*

*Artículo 73º. El Congreso tiene facultad para...*

*XVI.- Para dictar leyes sobre 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, el Departamento de Salubridad 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.*

Con la expedición del Código Sanitario el 08 de junio de 1926, con fundamento en los Artículos 3º, 5º, 7º y 16º, se consolidaron el Departamento de Salubridad y el Consejo de Salubridad General de la República:

*3º.-Compete la acción sanitaria federal:*

*I.-Al Jefe del Poder Ejecutivo de la Unión, en los términos del artículo 5º. de este Código;*

*5º.-El Poder Ejecutivo de la Unión ejercerá su acción sanitaria por medio del Departamento de Salubridad en los términos que este Código establece.*

*7º.-Las autoridades sanitarias encargadas del servicio federal de salubridad, son:*

*I.-El Departamento de Salubridad Pública*

*II.-El Consejo de Salubridad General”.*

*16º.-Compete al Consejo de Salubridad General la discusión y aprobación de las disposiciones sanitarias de aplicación federal, cuya ejecución reserva este Código al Departamento de Salubridad<sup>164</sup>.*

---

<sup>163</sup> DOMINGUEZ, Jorge, Op. cit. pág. 80.

<sup>164</sup> DOF, 08 de junio 1926, Código Sanitario de México.

Asimismo el art. 19º de este Código Sanitario, deja subordinas a todas las demás autoridades administrativas del país a ser auxiliares del Consejo de Salubridad General:

*Artículo 19.-Son Delegados Auxiliares del servicio sanitario federal:*

*I.-Los Gobernadores de los Estados;*

*II.-Las Autoridades Sanitarias locales;*

*III.-Los Ayuntamientos;*

*IV.-El Servicio Médico Sanitario de la Secretaría de Guerra y Marina y sus dependientes;*

*V.-Los Agentes Consulares en el extranjero;*

*VI.-Los Jefes de Puerto;*

*VII.-Los Administradores de Aduanas Marítimas y Fronterizas;*

*VIII.-Los Celadores de Aduanas y puertos de cabotaje;*

*IX.-Las autoridades y funcionarios federales residentes en los Estados, temporal o accidentalmente;*

*X.-Los Directores 'y Médicos de los hospitales públicos;*

*XI.-Los Jueces del Registro Civil y sus Médicos consultores;*

*XII.-Los miembros de los servicios de policía local;*

*XIII.-Las demás autoridades administrativas del país.*<sup>165</sup>

El Consejo de Salubridad General como autoridad ordenadora, investida además con la facultad de discutir y aprobar disposiciones sanitarias de aplicación federal, le encargaba al Departamento de Salubridad la ejecución de dichas disposiciones en discordancia del sistema de división de poderes ya establecido por la constitución de 1917: *“Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”*<sup>166</sup>

Ya para esta época existe una relación directa de la preocupación del deterioro ambiental por los efectos en la salud del hombre. Así lo podemos apreciar en el

---

<sup>165</sup>Ídem.

<sup>166</sup>Ídem.

capítulo octavo del Código Sanitario referente a cementerios, inhumaciones, exhumaciones y translación de cadáveres que nos dice:

*Artículo 215.-Todo nuevo cementerio estará sujeto a las siguientes condiciones:*

*I.-Que se establezcan de manera que las aguas pluviales no puedan contaminar ningún río, manantial, pozo u otra fuente de abastecimiento de aguas.*

*Artículo 280.-Queda prohibido que en los ríos, lagos, lagunas, o en cualquiera otra fuente cuyas aguas utilice alguna población, descarguen albañales y toda clase de conductos cuyas aguas no estén depuradas convenientemente a juicio del Departamento de Salubridad<sup>167</sup>.*

En su capitulo décimo primero titulado: “*De la ingeniería Sanitaria*” se contemplaban algunos aspectos de la materia de Asentamientos humanos;

*Art. 270º.- Sin la aprobación previa del Departamento de Salubridad, de los planos y proyectos correspondientes, queda prohibido:*

*I.- La creación de nuevas ciudades, colonias o poblados y el fraccionamiento de terrenos que se destinen para dicho objeto;*

*II. La ampliación de ciudades, colonias o poblados ya existentes y el fraccionamiento de los terrenos que se destinen para dicho objeto;*

*III.-La ejecución de obras de saneamiento, desagüe y pavimentación de las ciudades, colonias o poblados y modificación de los sistemas establecidos, ya sea que tales obras o modificaciones se intenten llevar a cabo o se verifiquen por particulares, Ayuntamientos o por cualquiera otra autoridad federal o local.*

*Art. 275.-No podrá llevarse a cabo la creación de un nuevo centro poblado, ni la ampliación de una ciudad, ni construirse casa o edificio alguno, en terrenos fraccionados o no, en que, por lo menos, no existan servicios de agua potable y obras de saneamiento y desagüe.<sup>168</sup>*

Así también se prevé la necesidad de establecer un sistema de responsabilidad civil y penal para sancionar a industrias contaminantes. Cabe aclarar que estas dos responsabilidades devienen de la afectación a dos distintos bienes jurídicamente

---

<sup>167</sup>idem

<sup>168</sup> Ídem.

tutelados: el primero de ellos es la afectación a la salud y el segundo la afectación al agua, bien público y común de todos los mexicanos:

*Art. 277.-Las empresas mineras, industriales o de cualquiera otra clase, que aprovechen en sus servicios aguas de jurisdicción federal, que puedan ser posteriormente usadas por los habitantes de alguna población, estarán obligados a devolver las aguas usadas, sin contaminación alguna que pueda ser perjudicial a la salud y a los bienes propios de dichos habitantes. Las empresas serán, civil y criminalmente, responsables de los daños y perjuicios que originen por la falta de cumplimiento a lo ordenado en este artículo<sup>169</sup>.*

A pesar de que estas disposiciones normativas fueron bastante progresistas y adelantadas para la época fueron letra muerta; en parte por desconocimiento de las mismas ya que en esta época existía 80% de analfabetismo a nivel nacional; y por no ser leyes perfectas en cuanto a que las infracciones a estas normas estaban desvinculadas de una sanción específica; además, tanto la autoridad ordenadora como la ejecutora de dichas sanciones dependían del Consejo de Salubridad General directamente vinculado al presidente de la República.

A pesar de contemplar en Libro tercero del Código, capítulo primero y segundo “las penas” para quien cometiera delitos o faltas a que refiere el Código Sanitario, estas eran inaplicables por los siguientes aspectos:

- Por la autoridad ordenadora que recaía en el Poder Ejecutivo
- Por la autoridad Ejecutora que recaía en la misma ordenadora.

---

<sup>169</sup> Ídem.



- Por la facultad extraordinaria de imponer multas y sanciones por la misma autoridad ordenadora y ejecutora.

Por lo anterior no se logró establecer una política pública acorde que realmente estableciera la protección a los recursos naturales, especialmente para el agua que había en la Ciudad de México. En esta época aún se contaba con la mayoría de los ríos que vio Hernán Cortes.<sup>170</sup>

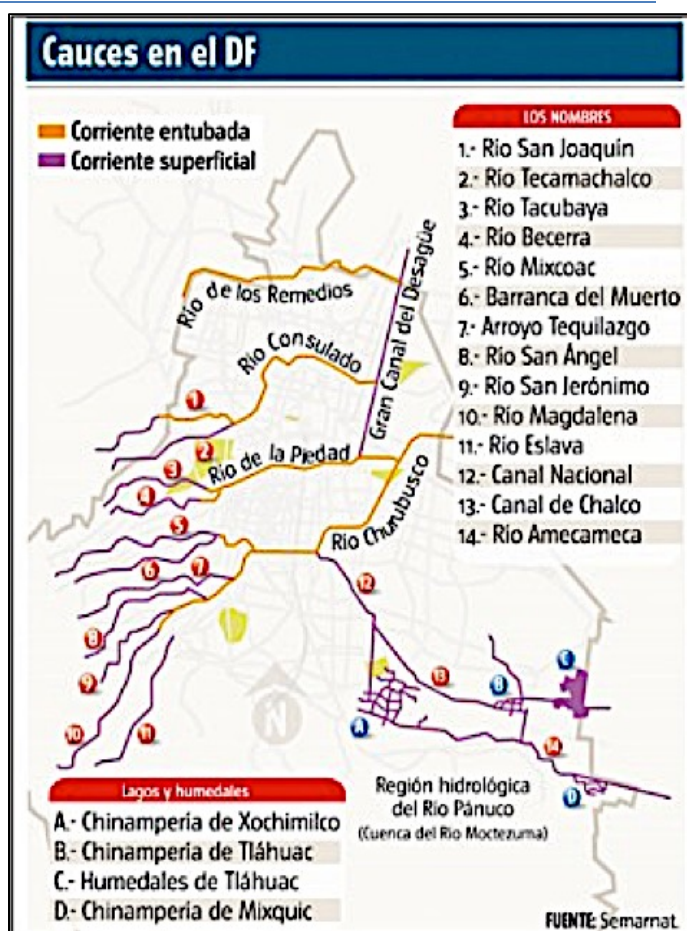


Imagen 1.2.1 Ríos entubados D.F. SEMARNAT

### III. Ley Forestal de 1926

Publicada en el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles, el 24 de abril de 1926 en el *DOF*, entró en vigencia el 23 de junio del mismo año. Dentro de sus principales disposiciones se encuentran las siguientes:

- Declaraba cuestión de utilidad pública la conservación y propagación de la vegetación forestal del territorio nacional.
- Hacía de competencia de la Federación el conocer y castigar los delitos en materia forestal.
- Prohibía la exportación de maderas con fines industriales o comerciales en las que la labra se hiciera por el sistema de hacha.

<sup>170</sup> Ver Imagen 1.2.1 Ríos entubados en el D.F. SEMARNAT

- Hizo obligatorio a todos los explotadores la labra a sierra y estableció como plazo improrrogable de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley Forestal de 1926.
- Contempló el establecimiento de una escuela Superior de Estudios Forestales y en cooperación de los gobiernos locales escuelas especiales para la formación de personal técnico y auxiliar forestal.
- Asumió la responsabilidad y obligación de evitar y extinguir incendios a los propietarios, administradores y encargados de un terreno forestal.
- Impuso un impuesto progresivo fijado en proporción directa sobre el valor y monto de los productos extraídos.
- Estableció beneficios fiscales a aquellos propietarios de terrenos que estuvieran sometidos al régimen Forestal aprobado por la Secretaría de Agricultura.
- Estableció que toda persona que derribara uno o más árboles se le sancionara con multa de uno a cien pesos por cada árbol derribado. Sin embargo, si fuera el dueño del árbol la multa se reducirá a la cuarta parte.

No obstante lo anterior, en el título V capítulo I; “De los delitos y faltas en materia forestal” establecía:

*“Art, 50°. Las faltas forestales se castigarán administrativamente por el empleado forestal de mayor categoría con jurisdicción en la localidad que se cometan las faltas, pero la propia Secretaría de Agricultura y fomento podrá, cuando lo estime de justicia, condonar o modificar los castigos que se impongan de acuerdo con el reglamento respectivo”*

Por lo anterior podemos decir que esta Ley Forestal de 1926, a pesar de identificar acciones ilícitas en materia forestal, sólo contemplaba la sanción administrativa sin vincular sanción penal y civil; excedía en sus facultades a la Secretaría de Agricultura al atribuirle facultades para imponer impuestos siendo que esta facultad

le era propia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>171</sup>; así como también su naturaleza era federal y excedía en atribuciones al Poder Ejecutivo.

#### **IV. Antecedentes de la Ley de Expropiación Petrolera de 1936**

Durante el régimen de Plutarco Elías Calles se establece un banco central emisor de moneda y un banco de desarrollo agrícola; se acelera la reconstrucción de las líneas ferroviarias; inicia un programa de construcción de carreteras junto con un importante programa de infraestructura de obras de irrigación, presas, distritos de riego, construcción de escuelas; fomenta la Inversión extranjera; y finalmente, inicia el reparto de tierras.

Este proceso de reactivación económica, internacionalmente estuvo marcado por la crisis económica iniciada en Estados Unidos conocida como “la gran depresión” y orilló a México a adoptar una política de inversión pública “Keynesiana” tendiente a la creación de infraestructura básica, iniciando la transformación de un México rural a uno urbano. Se crean las escuelas normales rurales como centros de desarrollo agrario.

El régimen Cardenista (1934-1940) intensifica y lleva a cabo un reparto acelerado de tierras de casi 18 millones de hectáreas, que junto con la expropiación del petróleo se constituyeron dos de los basamentos en que habrá de descansar el desarrollo del país a partir de la década de los 40's. La industria orientada a la satisfacción del mercado interno con precios y tarifas de energéticos y transportes accesibles facilitan el proceso de industrialización.

---

<sup>171</sup> Vid. BALDERAS, Francisco et alter, *Las Secretarías de Estado del Ejecutivo Federal*, III, UNAM, [en línea] Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art4.pdf>  
“La SHCP aparece desde los inicios del constitucionalismo mexicano para auxiliar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de la función administrativa hacendaria y de crédito público; la Constitución de Apatzingán la consideró junto con la Secretaría de Guerra y la Secretaría de Gobierno, la constitución de 1824 la llamó Despacho de Hacienda, en las Bases Orgánicas de la República mexicana del 14 de junio de 1843 se le dio el carácter de Ministerio de Hacienda art. 28° de la cuarta ley y adquirió la denominación actual de Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el decreto del 23 de febrero de 1861”.

Con el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas se decretan 36 parques naturales<sup>172</sup>; entre ellos el Parque Nacional del Nevado de Toluca el 25 de enero de 1936, esto significó aproximadamente 800 mil hectáreas y en porcentaje el 30% del territorio nacional. El gran fallo de esta primer política pública ambiental fue que el gobierno nunca destinó presupuesto ni recursos humanos, para administrar, operar, vigilar y, en su caso, indemnizar la expropiación de las tierras pertenecientes a este nuevo régimen de propiedad.

Por esta razón la mayoría de los decretos expropiatorios fueron letra muerta además de que muchos de los terrenos nacionales que amparaban estos decretos se repartieron para la constitución de ejidos.

## **V. Ley de Expropiación Petrolera 1936**

Como resultado de la huelga laboral ferrocarrilera que estalló el 18 de mayo de 1936, el Congreso aprobó la Ley de Expropiación publicada en el *DOF* el 25 de noviembre de 1936 por el presidente Lázaro Cárdenas.

Esta ley en su Art. 1º; fracc. III, IV, VII y X, reconoce como causa de utilidad pública:

*III.-“El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, y cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo”.*

*IV.- “La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran notables de nuestra cultura nacional;*

*VII.- La defensa, conservación, desarrollo, o aprovechamiento de los elementos naturales, susceptibles de explotación”.*

*X.- “Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad (nacional) pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.*

---

<sup>172</sup> Categoría de 1934 de acuerdo con la recomendación de la Unión Panamericana.

*Para los propietarios que se vieran afectados por la declaratoria, El art. 5º de esta ley reconoce el derecho a interponer recurso administrativo de revocación dentro de los 15 días hábiles siguientes; contados a partir de la notificación en contra de la declaratoria correspondiente”.*

En caso de que los bienes de la declaratoria de expropiación no fueran destinados al fin de la causa de utilidad pública que dio origen a la declaratoria respectiva dentro del término de 5 años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien.

*En el art. 19º y 20º se condiciona dicha declaratoria de expropiación al pago de la indemnización correspondiente que deberá ser conforme al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales art. 10º:*

*Art.19º.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.*

*Cuando la cosa expropiada pase a patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.*

*Art. 20.- La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años.*

Durante este periodo fueron muchos los decretos expropiatorios que no cumplieron con la formalidad de dar la indemnización correspondiente, cuestión que aún queda sin saldar en muchos casos, y en otros decretos expropiatorios no se cumplió con la declaración de utilidad pública que la Ley de Expropiación exigió. La misma historia se repitió en los siguientes sexenios.

Bajo esta perspectiva de derechos sociales de la regulación del aprovechamiento, la distribución equitativa de la riqueza, y la conservación de los recursos naturales; se busca la protección de estos intereses difusos publicando posteriormente leyes como: la Ley de Conservación del Suelo y Agua publicada el 6 de julio de 1946, la Ley Federal de Caza el 3 de diciembre de 1951, la Ley Forestal publicada el 16 de enero de 1960, y también en la misma fecha la Ley de Educación Agrícola.

Creadas en esta primera etapa estas leyes con la leyenda de preservar, proteger, restaurar, reglamentar y fomentar la conservación, en realidad el esquema práctico era de priorizar la explotación de los recursos naturales de nuestro país para incentivar el desarrollo económico bajo los principios rectores de la Constitución, que como hemos visto en múltiples ocasiones fueron contrariados.

El 29 de marzo de 1947 el decreto de Veda indefinida de bosques y recursos forestales del Distrito Federal y el Edo. de México marcó una etapa importante para la conservación de bosques y áreas verdes de la ZMDF.

### **3.3 Primer Etapa de la Legislación Ambiental Mexicana (1971-1982)**

#### **V. Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental 1971.**

Ciertamente como nos indica el Lic. Jorge Domínguez Cortés, esta primera etapa se caracteriza por el interés de dar protección a la salud del ser humano. Inicia a consecuencia de la preocupación internacional por la contaminación derivada de los impactos ambientales, accidentes y desastres que ya hemos visto y abordado dentro de la presente investigación<sup>173</sup>; y que se vinculan a los estudios y reuniones internacionales a principios los años 70's.

En esta primera etapa la otrora Secretaría de Salubridad y Asistencia, que contaba con la Subsecretaría para el mejoramiento del ambiente, crea la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental el 23 de marzo de 1971<sup>174</sup>. El objetivo de esta ley era la regulación específica de los efectos de la contaminación ambiental en la salud humana.

---

<sup>173</sup> Vid. Capítulo II, 2.1 Antecedentes Internacionales, D. Revolución informática (1971-2000) pág. 50 y 2.2.4; Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, 1972.pág. 63.

<sup>174</sup> Vid. BALDERAS, Francisco et alter, *Las Secretarías de Estado del Ejecutivo Federal*, III, UNAM, pág.63. [en línea] : <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art4.pdf>

Aun cuando esta iniciativa fue presentada y aprobada por la cámara de origen para regir en el Distrito Federal en materia de orden común, y en toda la República en materia federal, la Cámara de Senadores como cámara revisora para ampliar la competencia al ámbito federal tomó en cuenta las siguientes circunstancias:

*1° las facultades del Congreso para dictar leyes en materia de salubridad general en la República.*

*2° La obligatoriedad en todo el país de las disposiciones del Consejo de Salubridad General.*

*3° La facultad de la Secretaría de salubridad y asistencia para dictar las medidas en casos de epidemias de carácter grave y*

*4° La obediencia que deben las autoridades administrativas a los actos ejecutivos de la autoridad sanitaria federal.*

Aceptadas las observaciones anteriores por la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión, se expide la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, la cual fue enviada al presidente de la República, para los efectos constitucionales, quien la promulgo el 12 de marzo de 1971 y fue publicada en el *DOF* el 23 de marzo de 1971, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación. Antes de 1971 las entidades federativas podían legislar en materia ambiental pero con la reforma de 1971 esta facultad fue reservada a la federación.

Este proceso de federalización en materia ambiental tuvo como principal característica la reforma a la Constitución el 6 de julio de 1971 donde se introduce al art. 73° fracción XVI base 4° el término “contaminación ambiental”:

*Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor<sup>175</sup> 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>175</sup> Vigor vs vigencia. En múltiples textos jurídicos y en las mismas leyes se ha usado el término “entrada en vigor” sin embargo, lo correcto es “entrada en vigencia” dado que vigor es la fuerza o energía interior de un ser vivo y la vigencia es el estado de lo que tiene validez o está en uso en un tiempo determinado.

Del análisis anterior comprobamos que la reforma contribuyó a consolidar una situación constitucionalmente anómala mediante la asignación de nuevas atribuciones al Consejo de Salubridad General, y sembró la duda sobre si la prevención y control de la contaminación ambiental se había transformado en una materia de exclusiva competencia de dicho Consejo<sup>176</sup>.

El bien jurídicamente tutelado en esta ley no sólo era la salud humana, sino también la flora, la fauna, y en general los recursos o bienes del Estado o de los particulares<sup>177</sup>. Sin embargo, a pesar de los buenos propósitos de esta ley en su art. 31º establece que: *“No será objeto de sanción alguna la contaminación causada o motivada por actividades puramente domésticas”*.

Esto permitió que a nivel nacional cualquier persona pudiera causar daños al ambiente por acciones domésticas; por mencionar algunos ejemplos: la contaminación producida por detergentes, el desperdicio de agua potable y el uso indiscriminado de insecticidas con DDT quedaban sin sanción ni restricción ya que la ley se limitaba a regular industrias.

El art. 33º de esta ley por primera vez establece la **acción popular** como un medio de denuncia ante la autoridad competente dejando claro que la responsabilidad del cuidado del medio ambiente es responsabilidad del Estado como autoridad junto con la sociedad en su conjunto.

Posteriormente, se publicaron en 1971 La Ley de Reforma Agraria el 16 de abril, y el Reglamento para la prevención y Control de la Contaminación atmosférica originada por la emisión de Humos y Polvos el 17 de septiembre. El 28 de mayo de 1972 se publica La Ley Federal para el Fomento de la Pesca; el 13 de marzo de

---

<sup>176</sup> BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª. ed., México, Fundación mexicana para la educación ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. pág. 81 y 82.

<sup>177</sup>Art. 10º y 14º de la *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental* DOF 23/03/1971.



1973 el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos; y el Reglamento para la prevención de la contaminación de las Aguas el 29 de marzo de 1973.

## **VI. Ley General de Asentamientos humanos 1976.**

A partir de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, se disponen **facultades concurrentes** entre los distintos órganos de gobierno; es decir, que los Municipios, las Entidades Federativas y la Federación participan conjuntamente en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, en la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano, así como en los medios y sistemas de control.

Dentro de la primer Ley General de Asentamientos Humanos<sup>178</sup> se establece un Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano, es decir la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano por cada centro de población. Éste es uno de los instrumentos esenciales para la ordenación racional del territorio y repercute directamente en el medio ambiente. Desafortunadamente en la práctica no se realizaban los estudios debidos para cada centro de población, y más bien se copiaba el contenido de una ciudad a otra<sup>179</sup>.

En su art. 2º define **asentamiento humano** como la radicación de un conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

Ya que la constitución de 1917 en su art. 73º no mencionaba explícitamente que la facultad de legislar sobre esta materia perteneciera al Congreso, las Entidades Federativas estaban facultadas para hacerlo; hasta la reforma de 1976 donde se

---

<sup>178</sup> Art. 1º, 8º y ss. *Ley General de Asentamientos Humanos* DOF 26 de mayo 1976

<sup>179</sup> *Elaboración de Proyecto de la Nueva ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, pág. 7 [en línea] <http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/LDUDF2014.pdf>

establece un sistema de concurrencia de facultades del Gobierno Federal, de los estados y los municipios en materia de asentamientos humanos, federalizando esta materia pero de una forma relativa utilizando por primera vez la denominación de “los tres niveles de gobierno”.

De esta forma se vincularon los procesos urbanos con la protección al ambiente y se introdujo el término de **calidad de vida**: *Art. 3º “La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural”<sup>180</sup>*

Este aspecto originó también la Reforma al párrafo tercero del art. 27º constitucional:

*“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”<sup>181</sup>*

Cabe destacar y rescatar el contenido de los artículos 45º y 46º:

*Art. 45.-Serán nulos de Pleno derecho los actos, convenios, y contratos relativos a la propiedad, posesión, o cualquier otro derecho sobre áreas y predios que contravengan las correspondientes declaratorias de previsiones, usos, reservas, y destinos inscritas en el Registro Público de la propiedad.*

*Art. 46º.-Los notarios sólo podrán autorizar las escrituras públicas en que se cumpla lo dispuesto en el Art. 44º y en las que se inserte el certificado del Registro Público*

---

<sup>180</sup> DOF 26 de mayo 1976 Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>181</sup> Reforma a la Constitución Art. 27º DOF 06/02/1976. En el diario de debates que acompañó dicha iniciativa se recordó que; “En la distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano; la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica; así como en lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación que tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades de crecimiento agrícola e industrial y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las cuales constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse”.

*de la propiedad sobre existencia o inexistencia de las declaratorias de que habla dicho precepto.*

Lo anterior es relevante ya que en los últimos años tanto el reconocimiento legal de la propiedad y la política de titularización de asentamientos irregulares han sido dos de las propuestas en la política pública de la Ciudad de México, sin embargo es importante recordar que la formalización legal de la propiedad informal es una forma de fomentar el crecimiento económico acelerado<sup>182</sup>. Bajo dicha teoría la formalización crearía una capacidad de crédito y posibilidad de intercambios económicos, imposibles sin la titularización de un asentamiento irregular. Al incorporar nuevas propiedades inmuebles al mercado se crea una nueva demanda de bienes y servicios: agua, servicios de energía eléctrica, trabajo, movilidad y alimentación; los cuales a su vez generan más residuos que saturan y sobrepasan la capacidad de carga de los centros de población.

En 1978 los parques se separan de la administración pública, basándose en dos elementos que antes estaban ligados:

- 1) Las necesidades de conservación y
- 2) Las necesidades de recreación

La entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos quedaba a cargo de los parques de conservación, mientras la Secretaria de Asentamientos Humanos y obras Publicas quedaba a cargo de los parques de recreación; esto dividía y aminoraba la capacidad de gestión que tenía el gobierno para lograr el establecimiento y conservación de las áreas de reserva.

A finales de los 70's se introduce un nuevo esquema de conservación llamado las reservas de la biósfera. Este esquema promovido por la UNESCO dentro del programa "El hombre y la biosfera" se ve a partir de la necesidad de hacer participar a los pobladores locales en el manejo de las reservas naturales.

---

<sup>182</sup>DE SOTO, Hernando, *El misterio del capital*, México, Diana, 2001.

A diferencia de Estados Unidos y Europa donde las zonas naturales protegidas se vuelven intocables y se excluye al hombre de estas; en México nos gana en tiempo el crecimiento demográfico y la política agraria, haciendo repartos sobre reservas que ya existían. Debido a lo anterior es que las zonas y reservas naturales quedaron inmersas en cinturones de desarrollo rural con grados de pobreza bastante serios.

Aunque a la letra de ley había una política pública de reservas naturales, no se destinó presupuesto ni se contó con personal técnico capacitado para su registro, delimitación, manejo, cuidado, preservación y administración.

En 1980 se contaba aproximadamente con 85 reservas naturales que cubrían aproximadamente 1,600,000 hectáreas<sup>183</sup>.

### **3.4 Segunda Etapa de la Legislación Ambiental Mexicana.(1982-1988)**

#### **VII. Ley Federal de Protección al Ambiente 1982.**

El 11 de enero de 1982 se abroga<sup>184</sup> la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental con la publicación de la Ley Federal de Protección al Ambiente<sup>185</sup>, en la cual se establece por primera vez el concepto de Ambiente como bien jurídicamente tutelado; se establece por segunda vez un medio de defensa y participación de la sociedad en la protección del ambiente renombrado como “denuncia popular”, instaurando las bases de la acción colectiva para hacer valer la protección de un derecho de interés colectivo y difuso; así también se

---

<sup>183</sup>Robles González, Alejandro, *Sustentabilidad en Áreas Naturales Protegidas, Destrucción del Hábitat*, Gabriela Toledo Cortina y Marina Leal Pérez Editoras, Coordinación Vinculación UNAM, México 1998, pp. 287-300.

<sup>184</sup>**Abrogar**.- Abolir, Suspender o dejar sin validez una ley en su totalidad mediante una nueva disposición legal.

<sup>185</sup> Ley Federal de Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de Diciembre 1981

implementa la obligación de la evaluación del impacto ambiental<sup>186</sup> como un mecanismo de control y prevención de contaminación.

En comparación con la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, la Ley Federal de Protección al Ambiente proporcionó mayor certeza jurídica a razón de:

- Establecer claramente como objeto de la ley la protección, mejoramiento, conservación, y restauración del ambiente, así como la prevención y control de la contaminación que lo afecte.
- Conceptualizar los aspectos más relevantes y apegarse durante el texto con congruencia a los conceptos utilizados.
- En su art. 2º consideraba como supletorios: El Código Sanitario, la Ley Federal de Aguas, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Sanidad Fitopecuaria y los demás ordenamientos en materia de suelos, subsuelos, aguas, aire, flora y fauna.

*Art. 4º Para efectos de esta Ley se considera:*

***Ambiente:*** *El conjunto de elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre, físicos, químicos y biológicos que propicien la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos.*

***Protección:*** *El conjunto organizado de medidas y actividades tendientes a lograr que el ambiente se mantenga en condiciones propicias para el desarrollo pleno de los organismos vivos.*

***Aprovechamiento:*** *El uso o explotación racional de recursos y bienes naturales.*

***Conservación:*** *Las medidas necesarias para preservar el ambiente y los recursos naturales.*

***Contaminación:*** *La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o cualquier combinación de ellos que perjudique o resulte nocivo para la vida, la salud y el bienestar humano, flora y fauna o degraden la calidad del aire, del agua, del suelo o de los bienes y recursos en general.*

---

<sup>186</sup> Jiménez Peña Adolfo, *Breviario Jurídico instrumentos de política ambiental sobre residuos peligrosos*, Porrúa, México 2004, pág. VIII,

**Contaminante:** Toda materia o sustancia, sus combinaciones o compuestos, los derivados químicos y biológicos, así como toda forma de energía térmica, radiaciones ionizantes, vibraciones o ruido, que al incorporarse o actuar en la atmosfera, aguas, suelo, flora fauna o cualquier elemento ambiental alteren o modifiquen su composición o afecten la salud humana.

**Control:** La vigilancia, inspección, y aplicación de medidas para la conservación del ambiente o para reducir y en su caso evitar la contaminación del mismo.

**Ecosistema:** Unidad básica de interacción de los organismos vivos entre si y sobre el ambiente en un espacio determinado.

**Mejoramiento:** El acrecentamiento de la calidad del ambiente.

**Restauración:** Conjunto de medidas y actividades tendientes a la modificación renovadora de aquellas partes del ambiente en las cuales se manifieste un grado de deterioro tal que represente un peligro para la conservación de los ecosistemas.

**Prevención:** La disposición anticipada de medidas para evitar daños al ambiente.<sup>187</sup>

El art. 7º prevé como un medio de control y prevención: la **manifestación de impacto ambiental:**

*Los proyectos de obras públicas o de particulares que puedan producir contaminación o deterioro ambiental, que excedan los límites mínimos previsible marcados en los reglamentos y normas respectivas deberán presentarse ante la Secretaría de Salubridad y Asistencia para que ésta los revise y pueda resolver sobre su aprobación, modificación, o rechazo con base en la información relativa a una manifestación de impacto ambiental consistente en las medidas técnicas preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante su ejecución o funcionamiento<sup>188</sup>.*

*En el art. 71º “Se concede acción popular para denunciar ante la autoridad todo hecho, acto u omisión que genere contaminación”<sup>189</sup>.*

---

<sup>187</sup> DOF, 30 de Diciembre 1981, Ley Federal de Protección al Ambiente.

<sup>188</sup> Ídem.

<sup>189</sup> Ídem.

A diferencia de la acción popular del art. 33° de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, se establecen como requisitos para realizar la denuncia que el denunciante proporcione nombre y domicilio, lo cual ciertamente desalentaba a muchas personas a denunciar por temor a represalias.

El 29 de diciembre de 1982 bajo el mandato presidencial de Miguel de la Madrid se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, fusionando las funciones que antes desempeñaban la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; la Secretaría de Salubridad y Asistencia; y la Secretaría de Agricultura, Recursos Hidráulicos y del Patrimonio Nacional.<sup>190</sup>

En la reforma y adición de los artículos 16°, 25°, 26°, 27°, 28° y 73° se incorpora explícitamente la idea de rectoría estatal de la economía en el país:

Art. 25° Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional...

Párrafo 6°: Bajo los criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía sujetándolas 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.

Tanto la Ley Federal para la Protección al Ambiente como la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, sacaron a la luz los problemas para la aplicación de una materia que había sido federalizada sin un criterio constitucional adecuado. Cuando los problemas ambientales rebasaron al gobierno federal y dejaron ver una serie de lagunas jurídicas que dieron lugar a la impunidad en materia ambiental; la autoridad en la incertidumbre de no saber a quién correspondía la defensa del ambiente no llegaba a sancionar debidamente a los infractores de estas leyes, siendo estos los únicos beneficiados y transmitiendo las consecuencias y el costo ambiental al resto de la sociedad.

---

<sup>190</sup> Art. 37° de la Ley de la Administración Pública Federal. DOF 29/12/1982.

## **VIII. Ley de Planeación 1983.**

Los antecedentes de esta ley vienen desde 1930 cuando el presidente Pascual Ortiz Rubio publica la primera Ley sobre Planeación General de la República, creada con la finalidad de alcanzar una mejor calidad de vida, más higiénica, que dentro del bienestar individual buscara el interés colectivo para lograr que toda medida administrativa estuviera basada en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país, logrando así la mejor disposición de la ciudades y su embellecimiento, una mejor circulación y la distribución racional de sus actividades. El problema inicial de un mejoramiento urbano se ha vuelto de carácter regional, y de allí que muchos países vienen emprendiendo la realización de una positiva planeación nacional<sup>191</sup>.

En su art. 1º señalaba:

*La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras<sup>192</sup>.*

Esta ley previó una Comisión Nacional de Planeación, cuyo presidente honorario sería el presidente de la República y el presidente ejecutivo de esta comisión sería el secretario de Comunicaciones y Obras Públicas (artículo 6º).

Con el presidente Miguel De la Madrid, el 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos constitucionales 25º, 26º y 73º, fracción XXIX-D, relativos a

---

<sup>191</sup> Cfr. Ceceña Cervantes, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*, México, UNAM, 1982, pp. 53-203. “Esta ley se ocupó más de cuestiones geográficas, de urbanismo, de comunicaciones, de bosques, que tratar elementos económicos”.

<sup>192</sup> La visión del legislador al elaborar la Ley de Planeación fue progresista, al incluir prever esta redacción: “para las necesidades presentes y futuras de la población” incluso antes de los instrumentos internacionales característicos de esta visión como el Informe Brundtland de 1987. Vid. pág. 35.



la planeación del desarrollo. El artículo 25° otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional; el artículo 26° se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; y el 73° fracción XXIX-D, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

El 5 de enero de 1983 se publicó en el *DOF* la nueva Ley de Planeación, que derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. Esta ley actualizada por la reforma de 23 de mayo de 2002 en su art. 2° establece que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país; y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la CPEUM. En su art. 3° define la planeación nacional de desarrollo como:

*La ordenación racional y sistemática de acciones, que en base 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 establecen la propia Constitución y esta ley establecen.*

El capítulo segundo de esta ley trata del sistema nacional de planeación democrática. Las disposiciones que contiene se refieren a las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en esta materia.

Actualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que anteriormente le correspondía a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. Lo anterior en virtud del artículo 31°, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado por el decreto publicado el 21 de febrero de 1992 *DOF*, así como del artículo 5° transitorio de este decreto.

El 25 de mayo de ese mismo año, 1992, se modificó nuevamente la ley orgánica antes citada para otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal (art. 32º, fracción IV).

En el capítulo cuarto de la Ley de Planeación, el art. 21º señala en su segundo párrafo que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral y sustentable del país tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a estas, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación democrática. El art. 21º Bis. dice: *El Plan Nacional de Desarrollo considerará una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico a fin de impulsar como elementos permanentes del desarrollo nacional el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable*. Los artículos 23º al 26º se refieren específicamente a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, respectivamente.

Del Capítulo sexto Concertación e Inducción el art. 40º establece:

*Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales, las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que refiere esta Ley.*

En el capítulo Séptimo prevé la Responsabilidad de Servidores públicos.

*Art. 42º Los funcionarios de la administración pública federal que en el ejercicio de sus facultades contravengan las disposiciones de esta Ley, las que deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrá las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación y si la gravedad de la infracción lo*

*amerita el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.*

En febrero de 1983 se iniciaron formalmente los trabajos de integración del Plan sexenal y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular, también participaron las dependencias y entidades de la administración pública federal. En mayo de 1983 quedó integrado el Plan y fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo publicado el 31 de mayo de 1983 *DOF*.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 establece como propósito fundamental: Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.

Del análisis anterior podemos desprender que el Estado mexicano asumió la responsabilidad social derivada del artículo 27º constitucional que tuvo desde su creación el móvil de proteger los recursos naturales y ambientales; en este sentido el ambiente se constituye como un concepto incluyente y atemporal para incluir no sólo los ecosistemas y sus componentes, sino también los avances tecnológicos y las relaciones humanas que afecta a la sociedad en su conjunto.

Asimismo es importante reconocer la labor de gobierno realizada por Miguel de la Madrid, quien como estadista tuvo la progresista visión de establecer las bases para un Estado encaminado a la responsabilidad social y a un Estado de justicia Constitucional.

### **3.5 Tercera Etapa de la Legislación Ambiental Mexicana (1988- 2000)**

#### **IX. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**

El siguiente ordenamiento fue la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>193</sup> como una ley marco para regular el conjunto de las disposiciones para la protección del ambiente, y ley modelo para las legislaciones ambientales estatales. Tiene como objetivo propiciar el desarrollo sostenible, preservar y restaurar el equilibrio ecológico, y proteger el ambiente. En el momento de su expedición estuvo integrada por 194 artículos organizados en seis títulos cuyos contenidos eran los siguientes:

- \*Disposiciones generales
- \*Áreas Naturales Protegidas,
- \*Aprovechamiento Racional de los Elementos naturales
- \*Protección al ambiente
- \*Participación Social
- \*Medidas de Control y de Seguridad
- \*Sanciones.

Entre sus principales características se encuentran: el establecimiento de un sistema de **conurrencia**<sup>194</sup> de la Federación, los estados, y los municipios en los asuntos ambientales, basado en la reforma de los artículos 27° y 73° constitucionales; y la regulación integral de la materia ambiental con una concepción global del ambiente y su problemática.

De la publicación de ésta Ley se desprendieron los reglamentos que han permitido poner en práctica la legislación ambiental y sus principios, como:

- Reglamento de la LGEEPA en materia de auditoría ambiental
- Reglamento LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas

---

<sup>193</sup>DOF 28 de enero de 1988.

<sup>194</sup> Vid. Capítulo I Conceptos en la Legislación Ambiental 1.1.11 Conurrencia. pág. 26

- Reglamento LGEEPA en Materia de impacto Ambiental
- Reglamento LGEEPA Materia de ordenamiento Ecológico.
- Reglamento LEGEEPA de prevención y control de la contaminación de la atmósfera

En 1988 entra en vigencia el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; en materia de Residuos Peligrosos, esta materia se diferencia de las demás, porque desde sus inicios ha estado compuesta por disposiciones legales programáticas que no generan obligaciones para los gobernados sino que definen el actuar institucional.

A principios de los 90's, debido al contexto internacional, los temas ambientales tratados en la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 culminaron con la creación del Convenio Sobre Diversidad Biológica, firmado en Río de Janeiro<sup>195</sup>. Ante las contingencias encontradas del deterioro ambiental vuelve con gran fuerza el movimiento conservacionista ahora para evitar y contrarrestar el Calentamiento Global y se decretan una serie de reservas, principalmente Reservas de la Biosfera, aumentando la superficie protegida a ocho millones de hectáreas. Aunque irónicamente eran áreas naturales protegidas desprotegidas, pues dentro de la política pública aún no existían planteamientos ni esfuerzos por estructurar un equipo de trabajo que previera el registro, delimitación, cuidado y administración de estas áreas naturales protegidas.

En 1992 también se creó el Instituto Nacional de Ecología por medio de la Secretaria de Desarrollo Social y de la Procuraduría de Protección al ambiente (PROFEPA); con el propósito de vigilar, inspeccionar y verificar el cumplimiento de la ley, así como de imponer correctivos y sanciones de acuerdo con las infracciones previstas en ella. Por otro lado, la influencia internacional ejercida con presiones de tipo comercial obligaron a los países a que tengan una agenda

---

<sup>195</sup> Carabias, Julia, et al. (coords), 2010, *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad.

ambiental como es el caso de la creación de la Reserva del Alto Golfo de California, conocido también como el Pinacate, decretada en 1993 donde el móvil político fue la firma del TLCAN.

En 1994 la insurrección de los indígenas zapatistas en Chiapas y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia de México por el Partido Revolucionario Institucional, colocaron al país en una delicada coyuntura política a la que se unió una grave crisis económica que paralizó el proceso de integración del TLCAN. Con Ernesto Zedillo como presidente en las elecciones de 1997, se vislumbró el primer indicio de cambio político al perder el PRI la mayoría absoluta en la cámara de Diputados; y siguiendo esta tendencia, el cambio político se impuso con la llegada de Fox, el candidato por el Partido Acción Nacional, a la presidencia terminando así con los 71 años de gobierno del PRI.

En el año de 1995 las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores, el Ejecutivo Federal, y los Congresos de los Estados convocaron a la sociedad a una Consulta Nacional sobre legislación ambiental. Como resultado de ésta consulta el 13 de diciembre de 1996 se publicaron en el *DOF* los decretos por los que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LGEEPA y del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en materia del Fuero Federal.

Estas reformas fueron el resultado del trabajo coordinado del Poder Legislativo Federal, a través de las comisiones de ecología y medio ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores; del Poder Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT y otras dependencias de la Administración Pública Federal; de la participación de diversas organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, organismos empresariales; y finalmente, de los gobiernos locales.

Los principales objetivos de las reformas a la LGEEPA fueron: establecer en la legislación ambiental las orientaciones y los lineamientos de una nueva política

ambiental basados en el principio del desarrollo sustentable; establecer las bases para llevar a cabo un proceso de descentralización ordenado y gradual; fortalecer los instrumentos de política ambiental; reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad; ampliar espacios de participación de la sociedad en la gestión ambiental; e incorporar conceptos nuevos para aplicarlos a las acciones reguladas en la ley.

En materia de distribución de competencias, la LGEEPA establece los ámbitos de actuación de los tres niveles de gobierno y un procedimiento de transferencia gradual de atribuciones para descentralizarlas hacia los gobiernos de las entidades y de los municipios. Lo anterior, en la medida del desarrollo de sus capacidades y mediante convenios de coordinación; principalmente en las materias de control de la contaminación atmosférica, administración de áreas naturales protegidas, control de residuos de baja peligrosidad, y zona federal marítima terrestre. En materia de instrumentos de política ambiental reforzó su carácter preventivo; reformó los instrumentos de ordenamiento ecológico del territorio; la evaluación del impacto ambiental y la regulación ambiental de los asentamientos humanos; e incluyó otros instrumentos como la autorregulación y la auditoría ambiental, y los instrumentos económicos.

En materia de biodiversidad, se fortaleció la capacidad institucional para preservar los recursos de las áreas naturales protegidas; se trató de incentivar a la sociedad para participar en su protección y administración; se establecieron zonas de restauración con programas para su recuperación; y se señalaron acciones para la protección y aprovechamiento de la flora y fauna silvestre.

En su artículo 15º establece los principios para la formulación y conducción de la política ambiental los cuales analizaremos a detalle en el capítulo tercero.

## **IX. Ley General de Asentamientos Humanos 1993.**

El 21 de julio de 1993 se publicó en el *DOF* la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo artículo 2o. transitorio abroga a la ley de 1976. Como señala Soberanes Reyes, "*era necesario actualizar el marco jurídico de los asentamientos humanos y ajustarlo a la realidad económica y social del país*"<sup>196</sup>. Esta ley define lo que se entiende por centro de población, desarrollo urbano, desarrollo regional, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, destinos, provisiones, reservas y usos en el artículo 2o. fracciones III, VII, VIII, IX, XIV, XV, XVI y XIX, respectivamente.

El artículo 7o. establece las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que los artículos 8o. y 9o. se refieren a las de las entidades federativas y las de los municipios, respectivamente.

El capítulo tercero, "De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población", en su artículo 11º señala que dicha planeación forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 12º indica los diversos tipos de planes y programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; es decir, el programa nacional de desarrollo urbano; programas estatales de desarrollo urbano; programas de ordenación de zonas conurbadas; planes o programas municipales de desarrollo urbano; programas de desarrollo urbano de centros de población; y programas de desarrollo urbano derivados de los anteriormente señalados que determine la ley y la legislación estatal de la materia.

---

<sup>196</sup>Soberanes Reyes, José Luis, *La reforma urbana*, México, FCE, 1993, pág. 143.



El contenido del Programa Nacional de Desarrollo Urbano se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, como lo establece el artículo 13° de Ley General de Asentamientos Humanos. Además, el artículo 14° de este ordenamiento remite a la Ley de Planeación.

Con esto se hicieron los ajustes necesarios para una mayor vinculación y coordinación entre la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Planeación.

### **3.6 Cuarta etapa de desarrollo de la legislación ambiental de 2 000 a 2015**

Finalmente, en el año 2000 se crea la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) como órgano desconcentrado de la SEMARNAT; con los retos de consolidación e institucionalización, paso a paso ha avanzado en la atención del rezago acumulado tanto en acciones de conservación como en el incremento del presupuesto<sup>197</sup>. Sin embargo, a 16 años de creación de la CONANP al día de hoy la mayoría de la población no tiene conciencia de la existencia de las Áreas Naturales Protegidas, ni sabe dónde están, pues no ha existido una verdadera educación, promoción ni conciencia social de lo que significan; y también es el reflejo del rezago que existió por muchos años al seguir políticas públicas sobre las que a pesar de expedir un decreto, no se asigna presupuesto, ni personal, ni tecnología, reafirmando el principio: “**prioridad que no tiene dinero no es prioridad**”. Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo todo se exprese como prioritario.

---

<sup>197</sup> Historia CONANP Disponible [en línea]: [http://www.conanp.gob.mx/quienes\\_somos/historia.php](http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/historia.php)

## **XII. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental**

La gestación de esta Ley Federal de Responsabilidad Ambiental empezó con la iniciativa que presentó el 25 de agosto de 2010 el senador Arturo Escobar y Vega, integrante del grupo parlamentario Verde Ecologista de México, misma que fue turnada a las comisiones de Medio Ambiente, Recursos Naturales, Pesca y Estudios Legislativos para su análisis, discusión, y elaboración del dictamen correspondiente.

Durante este tiempo de análisis y discusión avanzaban a la par otros proyectos de reforma a la constitución como el de la reforma al art. 4º constitucional adicionando el párrafo V; minuta que fue aprobada por el Senado el 29 de septiembre de 2011 y que a la letra dice: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”*<sup>198</sup>.

El 12 de Octubre del 2011 en el DOF se publicó el decreto por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual establece la obligación del Estado, atribuida como Facultad del Congreso, de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios en el ámbito de sus competencias en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de la niñez y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.

El 6 de diciembre de 2011 fue aprobado por la Cámara de Diputados para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, el 8 de diciembre de 2011 la mesa directiva turnó la propuesta citada a las Comisiones de Medio Ambiente y

---

<sup>198</sup> DOF 08 de febrero de 2012.

Recursos Naturales, y de Justicia de la Cámara de Diputados. El 26 de febrero de 2013 las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados recibieron opinión positiva de la Comisión de Marina con respecto a la Minuta que contiene el Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

El 21 de marzo de 2013 las Comisiones dictaminadoras recibieron opinión positiva de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción con respecto a la Minuta que contiene el Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. En sesión del Pleno celebrada el 17 de abril de 2013 fue aprobada la presente minuta, con 326 votos a favor se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; reformando, adicionando y derogando diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de la Ley de Aguas Nacionales, del Código Penal Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, y de la Ley General de Bienes Nacionales.

El mismo 17 de abril de 2013 se devolvió la minuta al Senado de la República para los efectos de la fracción e) del artículo 72º constitucional. En sesión de Pleno del Senado de la República celebrada el 18 de abril de 2013, la Mesa Directiva turnó la Minuta a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Estudios Legislativos, para su análisis y dictaminación correspondiente. Dentro de los motivos para la expedición de esta Ley Federal de Responsabilidad Ambiental se encuentran los siguientes:

- I. Consolidar un sistema que justicia ambiental de vanguardia, equilibrado racional e integrado a las reformas, exigencias y mandamientos constitucionales en materia penal, de acción colectiva, de justicia alternativa, de justicia administrativa y de derechos humanos.

- II. Ampliar y fortalecer los instrumentos para resolver los conflictos ambientales con posibilidades jurídicas y procesales indispensables, hasta ahora inexistentes en nuestro sistema jurídico.
- III. Dar vigencia al derecho constitucional a un medio ambiente sano, que de acuerdo con el decreto de Reforma y adición del párrafo V en el artículo 4º constitucional, se reconoció y determinó que: “El Congreso de la Unión cuenta con un Plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y el deterioro ambiental”.
- IV. Asimismo se da cumplimiento a compromisos fundamentales de nuestro país derivados del derecho internacional. Uno de ellos es la Declaración de la Cumbre de Río de Janeiro, Brasil, de las Naciones Unidas cuyo *principio 13* establece que los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales<sup>199</sup>.
- V. Por primera vez se precisa el concepto de **daño al ambiente** y determina quienes serán los sujetos legitimados para exigir su reparación, restauración o compensación, privilegiando en todo momento el interés general y la preservación de los elementos naturales. Señalando que al unificar los conceptos de daño, reparación y compensación ambiental para todos los procedimientos legales, se evitarán resoluciones administrativas, sentencias civiles, penales, colectivas y de amparo dispares o contradictorias. En tal sentido, que señala el texto contenido en la Minuta, se convierte en un ordenamiento jurídico unificador.

---

<sup>199</sup>Declaración de la Cumbre de Río de Janeiro, Brasil 1992. Op. cit. pág. 36.

Es de gran importancia el tener una ley que regule la responsabilidad ambiental y diferencie esta responsabilidad de otras como: administrativas, penales y civiles. el contar con una ley en esta materia significa que el Estado proporciona y establece los medios y para defender y ejercer y hacer valer el derecho de protección al ambiente en México ya que pretende ampliar la protección como una responsabilidad aparte de las que pudieran surgir por lo que además de ser una materia sui generis del Derecho es de amplio espectro por todas las cuestiones que en un caso de daño o deterioro ambiental pueden verse implicadas.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **4. ANÁLISIS PROCESAL-CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN MÉXICO**

#### **4.1.1 El Estado Mexicano ¿un Estado Federal?**

El Estado Mexicano tal como lo conocemos no nació “por generación espontánea” fue resultado de un proceso lento y gradual que como observamos en el capítulo tercero “Antecedentes Nacionales” tuvo como antecedente inmediato el absolutismo.

El Estado absolutista, por su carácter autocrático fue una institución política altamente centralizada. La administración absolutista estuvo organizada con base en la centralización y esta forma de organización fue la herencia del Estado absolutista al Estado Burgués de derecho.

El Estado moderno como Estado nacional está basado en la centralización, así lo expresa nuestro texto constitucional en su artículo 27º que nos habla de la propiedad originaria de la nación. La nación una vez constituida está estructurada en unidad. El gobierno del todo, la “*res pública*” es naturalmente centralizada.

“La centralización es resolver las cuestiones inherentes a la nación por el gobierno central radicado en la capital del país”<sup>200</sup>.

Existen dos tipos de centralización la centralización gubernamental y la centralización administrativa, la centralización gubernamental “es situar en las mismas manos del gobierno central y en el mismo lugar donde este ésta establecido, es decir, la capital del país, la resolución los intereses inherentes a la nación”<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> Vid. POSADA DE HERRERA, José, *Lecciones de administración*, Universidad de León pág. 28.

<sup>201</sup> DE TOCQUEVILLE Alexis, *La democracia en América*, Los Grandes Pensadores, SARPE, 1984, Madrid, España pág. 97.

La centralización gubernamental existe en la mayor parte de los países modernos donde los poderes nacionales están divididos en legislativo, ejecutivo y judicial, representan propiamente a la nación y radican en la capital del país.

La centralización administrativa es distinta, la nación está civilmente unida, pero a la vez está formada por las diversidades sociales que brotan de las costumbres, las regiones y los hábitos. Estas son en suma lo que se expresa en forma de intereses especiales y partes de la nación. Centralización administrativa es situar todos los intereses especiales en las mismas manos y radicarlos en el mismo lugar.

Con respecto a la organización político electoral, el Estado moderno se clasifica en Estados Unitarios y Estados Federales. En los Estados Unitarios por naturaleza existe la doble centralización, la gubernamental y la administrativa.

“En los Estados Federales debe estar presente sólo la centralización gubernamental. Sin embargo cuando un Estado nacional proviene de una situación histórica inmediata caracterizada por una tradición centralista, aún estando organizada de forma federal ambas centralizaciones coexisten. México tiene un Estado nacional de arraigada tradición centralista, esto no es un defecto ni una virtud, más bien una condición histórica persistente a lo largo de los tiempos<sup>202</sup>”.

Es por ello que los intereses especiales de las partes de la nación son manejadas mínimamente por los gobiernos de las entidades federativas, más bien se encuentran administradas por el gobierno federal. Ello produce la doble centralización gubernamental y administrativa.

---

<sup>202</sup> GUERRERO OROZCO, Omar, *Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias*, Revista de administración Pública Tribuna “Tribuna”, pág. 29 ss. última consulta 17/03/2017, Disponible en línea: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18401/16538>

En un Estado federal no debe haber doble centralización únicamente debe haber cabida a la centralización gubernamental un Estado Federal como tal debe ser administrativamente descentralizado.

Sin embargo la tradición centralista heredada por el virreinato, tan fuerte en los primeros años de la vida independiente de México fue continuada hasta las últimas épocas y esta centralización reside en la Ciudad de México.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se delimita los ámbitos de validez de los distintos ordenes de gobierno, que en su conjunto forman la Federación y el orden local. Así es la norma superior la que establece la distribución de competencias que rigen al orden federal como al orden local. La eficacia misma del federalismo, como modelo de vida política, está dada por el equilibrio que en el acto de constitución guarden las facultades federales y locales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos surge un pacto entre los estados preexistentes que delegan ciertas facultades al Gobierno Central y se reservan las no conferidas expresamente, consagrando en el artículo 124 constitucional lo siguiente:

*Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.*

La regla básica para el reparto de facultades entre estados y Federación se establece en el artículo 124º de la Constitución, pero esta regla acepta excepción en el caso previsto por la fracción XXX del artículo 73º constitucional por la cual el Congreso Federal tiene facultad para "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas a los Poderes de la Unión.



El espíritu del Estado federal consiste en atribuir al gobierno central la competencia exclusiva para los asuntos que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los estados la atención de las relaciones privadas de los habitantes.

En el sistema jurídico Norteamericano las facultades concurrentes tienen cabida desde su formación donde tanto los Estados como la Federación participan en una misma materia de ahí deviene el vocablo *concurrency*:

“La mera concesión de un poder al Congreso -dijo la jurisprudencia por la autorizada voz de Marshall- no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir su ejercicio, por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado...”<sup>203</sup>

Por lo anterior, las **facultades concurrentes** son aquellas que pueden ejercer los estados mientras no las ejerce la Federación, facultades previamente distribuidas por ministerio de ley.

Nuestro sistema jurídico no concibe de origen a las facultades concurrentes como el sistema norteamericano, sino que expresa algunos raros casos de lo que se considera como facultades coincidentes. Para antes de la reforma de 1931 la fracc. XXV de art. 73º consagraba la facultad de la federación para legislar en materia educativa sin menoscabo de la facultad de los Estados para legislar en el mismo ramo.

De igual forma otro caso de facultades coincidentes es el consignado en el párrafo final del art. 117º que al respecto expresa:

---

<sup>203</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, Capítulo VII.-La forma de gobierno, el sistema Federal*, 39.-*Las facultades concurrentes en el sentido norteamericano y argentino; su validez en nuestra Constitución. Las facultades coincidentes*, México, 1968., pág. 127-130.

“El Congreso de la unión y las legislaturas de los Estados dictaran leyes destinadas a combatir el alcoholismo<sup>204</sup>”.

Ahora bien las facultades propiamente concurrentes, formaron parte de nuestro sistema con la primera Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el *DOF* el 26 de mayo de 1976, mismas que fueron retomadas también en la Ley General de asentamientos humanos publicada en *DOF* el 21 de julio de 1993.

“Art. 1º.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I.- Establecer la concurrencia de los municipios, de las Entidades Federativas, y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.”<sup>205</sup>

Hoy día nuestro sistema jurídico dispone facultades exclusivas de la federación, facultades dispuestas a los estados, facultades que comparten la federación y los estados y, por ultimo, facultades que son distribuidas por ministerio de ley entre la federación y las entidades federativas.

En materia ambiental el desarrollo del sistema competencial tuvo origen en una visión centralista por las razones sociales, políticas y económicas que prevalecían en 1917.

Sin embargo, con el devenir de los tiempos, nuevas necesidades, nuevas tecnologías y una mayor población que atender se hizo necesaria la redistribución competencial a partir de facultades concurrentes, hasta que de nueva cuenta se centralizan algunos aspectos de la materia en estudio tal y como analizaremos en el apartado correspondiente a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

---

<sup>204</sup> *ídem.*

<sup>205</sup> *DOF 26/05/1976 Decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Capítulo I, Art, 1º párrafo I.*

#### **4.1.2 Misión del Estado de Derecho**

La importancia de nuestro texto constitucional se remonta a los principios básicos del moderno Estado de derecho: el pueblo como unidad social, primaria y fundamental, se organiza como poder constituyente y mediante el ejercicio de su potestad soberana establece las bases de la organización política del Estado. La primera manifestación concreta de esa función soberana es el establecimiento del orden jurídico nacional y de un gobierno que delimite los campos de actividad de los gobernados y el margen de actuación de los gobernantes.

El pueblo otorga un número determinado de estas atribuciones para ser ejercidas por los titulares de los órganos que integran la estructura gubernamental del Estado, también llamado gobierno; en resumen podemos decir que el gobierno es la organización constituida por un conjunto de instituciones legítimas y legalmente establecidas, que representan al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Una vez otorgadas las atribuciones, el propio pueblo acepta someterse al imperio de la autoridad que acompaña a las funciones que serán ejercidas por sus gobernantes. La autoridad sólo puede ejercer funciones expresamente delegadas que integran una competencia exclusiva. Se establecen controles constitucionales-institucionales para garantizar el cumplimiento del orden jurídico.

Mediante el principio de legalidad, se constriñe a sus gobernantes al cumplimiento irrestricto de ciertas y determinadas funciones; y ante la ineficacia de los controles establecidos, el pueblo en todo momento conserva el derecho inalienable, derivado de su potestad soberana, de exigir el cumplimiento de sus mandatos y la

modificación de la organización política, para corregir los abusos y desviaciones del poder.<sup>206</sup>

El gobierno está dotado de un poder para garantizar la convivencia pacífica, lograr las metas sociales para el beneficio común del pueblo, y el cumplimiento de los mandatos populares expresados en el orden jurídico que son de aplicación general a todos los miembros de la comunidad en el territorio nacional.

Los gobernantes deben ajustarse al cumplimiento estricto de las atribuciones que les fueron encomendadas por el pueblo y deben apoyar sus resoluciones y actos en las disposiciones jurídicas del sistema u ordenamiento jurídico. De tal modo que las autoridades se encuentran limitadas por:

- a) El orden jurídico (principio de legalidad) que les impone la obligación de fundar y motivar todos sus actos. Lo cual queda establecido en los artículos 14º y 16º de la Carta Magna, debiendo existir asimismo determinados ordenamientos y controles institucionales establecidos a favor del gobernado tal como lo es el juicio de amparo.

Sin embargo en México el amparo mantiene el principio de “relatividad de la sentencia” o “formula Otero”; es decir sólo aplica la sentencia a quien promueve tal juicio de modo tal que, una ley así censurada no se destruye, sólo se disminuye su fuerza moral y no se suspende su efecto material. Lo cual en México ocasiona que leyes inconstitucionales no desaparezcan, el Poder Legislativo no las deroga en caso de que la inconstitucionalidad sea parcial, ni las abroga en caso de que la ley sea totalmente contraria a los principios de la Constitución.

---

<sup>206</sup> Vid CPEUM, **Artículo 136**. “Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta”.

- b) Los derechos humanos, las garantías individuales y sociales de los gobernados; que sólo podrán suspenderse en los casos previstos por el Artículo 29º que la Constitución establece.

La fórmula clásica de este principio de legalidad nos dice: “Los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté específicamente prohibido por el ordenamiento jurídico nacional; los gobernantes sólo pueden y deben hacer aquello que les esté específicamente atribuido por la ley”. Este Principio de legalidad es el elemento fundamental de la organización política ya que del correcto ejercicio, equilibrio y respeto de los ámbitos de la actividad de los gobernados y gobernantes depende el éxito del desenvolvimiento del Estado con plenitud existencial, cualquiera que fuera en la forma de su organización política concreta.

Los principios Constitucionales se desarrollan dentro de las leyes secundarias, si dentro de las leyes secundarias hay discordancia entre los principios constitucionales, ejemplo: el derecho a defender mi derecho de protección al ambiente se ve violentado por el establecimiento de categorías de “interés legítimo” para el ejercicio de la acción de Responsabilidad Ambiental, entonces estamos frente a un caso de una ley legal anticonstitucional. Esto nos lleva al siguiente conflicto:

- A) Si esta ley impone una sanción y se cumplimenta la misma, se convalida el Estado de Derecho con una Ley que va en contra de los principios Constitucionales.
- B) Por el contrario si se llegase a impugnar la sanción impuesta por esa ley, mediante cualquier medio de impugnación previsto y la misma se declara invalida, es decir no la sanción sino la ley que contiene la sanción, se restablecerían los principios constitucionales dejando sin efecto alguno la legalidad de la ley aplicada.
- C) Asimismo, si se impugnare la violación al principio previsto en la ley y se declarará su nulidad también se restablecería el principio previsto en la constitución a favor de los interesados sin que esto implique la declaración de

inconstitucionalidad de la ley. Sin embargo dentro de esta ley ejemplo tampoco se prevé ninguna sanción por inejecución de sentencia y ese sería otro inconveniente.

En el ejemplo que tratamos, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental no contempla una sanción al incumplimiento de la sentencia ya que dentro de la ley que rige el acto no previene la inejecución del acto.

Lo anterior dista de cumplir con los principios constitucionales que refieren el Derecho de protección al ambiente y el acceso a la justicia pronta completa y expedita, teniendo como consecuencia que los procesos que el Estado inicie a favor de la sociedad como representantes del derecho de protección al ambiente culminen en solo una llamada de atención a los infractores de dicha normatividad sin que la sentencia se constituya como un instrumento jurídico eficaz en la defensa del derecho de protección al ambiente, esto resultado de la omisión de expresar las sanciones por inejecución de las mismas.

#### **4.1.3 El Estado Constitucional de Derecho**

Ahora bien, el imperio del orden constitucional depende en gran medida de la eficacia para evitar que las instituciones abandonen los límites que la propia Constitución les ha otorgado, tan es así, que la vigencia y eficiencia del orden constitucional depende en gran medida de que existan procedimientos y medios de control eficaces para la rendición de cuentas, la transparencia y acceso a la información, y *a la impartición de justicia* a fin de contener los límites y equilibrios establecidos en nuestra Ley Suprema.

Asimismo como máxima prioridad velar por la defensa de los derechos establecidos en la Constitución, con ello se fortalece la justicia constitucional y se perfecciona el Estado de Derecho.

En opinión del constitucionalista Manuel García Pelayo, sin una justicia constitucional, la Constitución sería como un Código Penal que carece de un Código Procesal Penal; sin prever su forma de aplicación no sería llevado a la práctica:

“La culminación del Estado de Derecho sería la transformación del Estado Legal de Derecho a el Estado Constitucional de Derecho; diferenciando el primero que se caracteriza por el imperio del principio de legalidad y primacía de la ley sobre el resto de actos del Estado, hecha efectiva por el funcionamiento de tribunales destinados a garantizar la legalidad de la administración estatal [...] El Estado Constitucional de Derecho se caracteriza por el principio de constitucionalidad, es decir, la primacía de la Constitución sobre la ley, y por el funcionamiento de la jurisdicción constitucional que conoce de la constitucionalidad de los actos del Estado, incluida la propia ley. El Estado Constitucional de Derecho mantiene el principio de legalidad, pero subordinada su forma de manifestarse al principio de la constitucionalidad”.<sup>207</sup>

En la búsqueda por alcanzar el Estado Constitucional de Derecho hemos encontrado que los elementos que favorecen la construcción de Estados democrática y socialmente responsables son:

- I. Rendición de cuentas.
- II. La responsabilidad en el servicio público.
- III. La transparencia.
- IV. El acceso a la información.
- V. Acceso a la justicia y
- VI. La responsabilidad para quien incumpla ó este en un supuesto de la Ley.

La rendición de cuentas puede entenderse como la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones sin que sea solicitado como un valor implícito en el ejercicio del gobierno e incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios si dentro de su ejercicio se presentaron irregularidades, malversación de fondos o abuso de poder. Al justificar sus acciones en público se

---

<sup>207</sup> ESCOBAR FORNOS, Iván, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, México, 2005, pág. 78.

generarán condiciones materiales de participación ciudadana que a su vez también fortalecerán el Estado de Derecho y se profundizará en el proceso democrático.

El principio de responsabilidad dentro del servicio público implica que cualquier gobernado tenga la posibilidad de reclamar o denunciar la conducta indebida realizada durante el ejercicio de encargo de un funcionario al servicio del Estado y que dicho funcionario pueda ser sancionado por su incorrecto proceder.

Con esa visión, se creó la Auditoría Superior de la Federación que contempla como su principal objetivo el fiscalizar la cuenta pública mediante auditorías que se efectúan a los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales. Además, tiene como propósito último verificar la eficacia de las políticas públicas.

La transparencia no solo implica el solicitar información de: ¿que?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿cuánto? y ¿donde se ejerce la acción y el gasto de recursos por parte de las autoridades?, implica también la obligación de las autoridades a rendir esa información sin que haya una petición por parte del gobernado.

El acceso a la justicia significa que el Estado prevea de los medios y los procedimientos para que toda persona pueda ejercer acción y defender sus derechos así establecidos tanto en la Constitución como en tratados Internacionales, procurando siempre la protección más amplia a esos derechos.

La responsabilidad es la última pieza que compone esta relación entre el Estado y los gobernados e implica que se cumple lo establecido en las leyes, que el Estado habiendo brindado los medios idóneos para el acceso a la justicia concluye su impartición de justicia en una sentencia, por tal motivo si alguien incurre en violación es responsable a obtener una sanción.



#### **4.1.4 Antecedentes del Régimen de Responsabilidad Ambiental**

El establecimiento de mecanismos nacionales para hacer frente a situaciones de deterioro grave del ambiente, provocadas por actividades humanas, aplicables a los daños causados a las personas y a los bienes, en un principio no trataba como tal el problema de la responsabilidad por los daños provocados a la naturaleza, la contaminación de lugares y su saneamiento. Motivo por el cual el sujeto o agente contaminante eludía e ignoraba sus responsabilidades en relación con los daños provocados al entorno.

En un inicio se consideraba el ambiente un "bien público" el Estado y la sociedad en su conjunto asumían el costo ambiental del deterioro de éste, en lugar de hacerlo el causante de los daños ambientales.

Con el *Convenio del Consejo de Europa sobre Responsabilidad Civil por los daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente*, aprobado el 9 de marzo de 1993<sup>208</sup>, se establecieron las bases para garantizar una compensación adecuada por los daños originados por actividades peligrosas para el ambiente. Además, se propusieron medidas de prevención de los daños y de restauración del medio ambiente, en ésta ley la noción de daños abarca tanto el deterioro del ambiente como los daños causados a las personas y a la propiedad, junto con las medidas destinadas a prevenir o paliar los daños.

Éstos daños ambientales pueden ser consecuencia de una actuación aislada o de un proceso de contaminación crónica. El término "medio ambiente" en este convenio tiene un sentido muy amplio. Dado lo anterior, el 9 de febrero del año 2000 la Comisión Europea aprobó en Bruselas el "Libro Blanco sobre la Responsabilidad Ambiental" plasmando el principio "el que contamina, paga" y reforzando el "principio de cautela" y el "principio de acción preventiva", en este ordenamiento se tomó como base un estudio de las legislaciones nacionales de

---

<sup>208</sup>Anuario de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, Vol. II, 1ª parte pág. 83. Disponible [en línea] <https://books.google.com.mx/books?id=CDl0W7HQd7AC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

países de la Unión Europea que contemplan la responsabilidad civil del cual se desprendió que:

“Los países tienen un sistema de responsabilidad civil clásica basado en el principio fundamental de que cuando una persona causa daños a otra por acción u omisión culposa (normalmente negligencia) debe existir un sistema de reparación y/o compensación por tales daños. En algunos países, los sistemas clásicos de responsabilidad civil han evolucionado hacia la introducción de formas de responsabilidad objetiva por los daños causados al medio ambiente, por ejemplo, en los casos en que están relacionados con actividades peligrosas”<sup>209</sup>.

El Libro Blanco Sobre Responsabilidad Ambiental ha sido un antecedente para establecer un régimen de Responsabilidad en los casos de deterioro a los recursos naturales y hace énfasis especialmente en los recursos hábitat de Aves silvestres:

“Es importante que el régimen comunitario de responsabilidad ambiental también cubra los daños causados a los recursos naturales, cuando menos en relación con los recursos ya protegidos por la legislación comunitaria, en virtud de las directivas sobre aves silvestres y sobre hábitat, en las zonas designadas de la red Natura 2000 . Los Estados miembros han de garantizar en cualquier circunstancia la reparación de los daños causados a estos recursos naturales protegidos...”<sup>210</sup>

Sin embargo a pesar de que para el año 2000 en la Unión Europea ya existía una idea clara de la Responsabilidad ambiental, en México tardó 13 años para consolidarse en una ley específica y aún hoy en día hay mucho que perfeccionar al respecto.

---

<sup>209</sup> Libro Blanco Sobre Responsabilidad Ambiental, Comisión Europea, Dirección General sobre medio Ambiente, u.c.: 02/04/2017 [en línea] Disponible: [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el\\_full\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_es.pdf)

<sup>210</sup> *ídem* pág. 14, inciso 3.3

#### **4.1.5 Naturaleza jurídica de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental**

Las condiciones de existencia de las sociedades no sólo han modificado los elementos naturales sino también las instituciones sociales públicas, nacionales e internacionales, tal y como se menciona en los capítulos anteriores, la preocupación del hombre por regular sus actividades, así evitar el deterioro y agotamiento de los recursos y lograr la conservación del ambiente, hizo posible la creación de un sistema jurídico para el óptimo desarrollo de las sociedades y la conservación y protección de los recursos naturales.

El sistema jurídico mexicano a partir de la Ley General de Asentamientos humanos de 1976<sup>211</sup>, está compuesto, entre otros elementos, por la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios. Los cambios sociales, inciden en forma directa para establecer o crear nuevas figuras jurídicas, tal es el caso de la Ciudad de México y el establecimiento de facultades concurrentes.

Ahora bien pese a la existencia de un sistema de distribución y centralización de competencias en materia ambiental, la novedosa Ley Federal de Responsabilidad Ambiental dispone como única autoridad acreditada para representar los intereses generales en materia ambiental a la Federación por medio de la PROFEPA.

Esto se observa en el art 1º y 28º de la LFRA:

“Art.1.-La presente Ley regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17º constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la

---

<sup>211</sup> Vid. Capítulo III Antecedentes Nacionales, 3.3, Primer etapa de la Legislación Ambiental pág. 126.

comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.”<sup>212</sup>

“Artículo 28.- Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la Sanción Económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente Título a:

I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;

II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I;

III. La Federación a través de la procuraduría, y

IV. Las Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría.”<sup>213</sup>

Observando detenidamente la redacción anterior; el “conjuntamente” dispuesto en la fracc. IV es un presupuesto de procedibilidad de la acción para demandar responsabilidad ambiental.

A partir del condicionamiento a la actuación conjunta entre los estados y la Federación, lo que es contrario al principio de distribución de competencias previsto en la constitución y previsto en la LGEEPA toda vez que la LFRA por su naturaleza centralista limita la actuación de los estados para demandar de forma autónoma y sin intervención de la Federación la responsabilidad Ambiental.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente al ser una ley General lo que hace es distribuir competencias entre la federación y las entidades Federativas, por tal motivo para seguir esa congruencia legislativa

---

<sup>212</sup> DOF 07/06/2013 *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Capítulo I Disposiciones Generales art. 1º.*

<sup>213</sup> DOF 07/06/2013 *LFRA, Capítulo III Procedimiento Judicial de Responsabilidad Ambiental, Sección I, de la acción para demandar la Responsabilidad Ambiental, art. 28º pág. 9.*

respecto a la Responsabilidad Ambiental sería necesaria una Ley General de Responsabilidad Ambiental que prevea los casos en los que las entidades federativas conozcan de manera directa dicho procedimiento.

En lo antes expuesto al no estar contemplada la actuación de las autoridades locales en materia de responsabilidad ambiental el principio de acceso a la justicia se ve violentado, toda vez que al centralizar la figura de la responsabilidad ambiental solo en autoridades federales se genera un retroceso al desarrollo del derecho ambiental y se limita la acción, representación, resolución y ejecución de las derivadas en materia de responsabilidad ambiental.

Lo anterior dispone la positividad de la premisa mayor del trabajo de investigación hasta aquí expuesto.

El problema de la competencia administrativa de los gobiernos locales en materia ambiental de acuerdo con la ley Federal de Responsabilidad ambiental se ve claramente en el IV inciso del artículo 28 de dicha ley que dice:

**“Artículo 28.-** Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la Sanción Económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente Título a:

**IV.** Las Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría Federal de Protección al Ambiente.”

Al limitar la actuación de las autoridades locales a que sea procedente únicamente en conjunto con la autoridad federal esta ley centraliza la acción de responsabilidad ambiental y retarda el acceso a la justicia para el particular.

Por el otro lado existen facultades para legislar en materia ambiental que recaen exclusivamente en el congreso federal, esto significa que los estados no pueden legislar sobre esas materias, pero no los impide, cuando para ello la propia Federación le autoriza en Ley, a aplicar dicha legislación federal.

El artículo 124 de la constitución, en principio sostiene que las entidades federativas sólo pueden legislar sobre aquellas materias que no han sido expresamente conferidas por la Carta Magna de la Federación sin embargo eso no las limita para ejecutar leyes federales.

Lo anterior nos sirve de argumento al observar como el legislador federal impone la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, respetando la esfera de competencia de cada nivel de gobierno, establece las bases conforme las cuales la Federación, titular original de ciertas facultades administrativas, delega algunas de estas en los restantes niveles de gobierno.

Bajo este supuesto, la facultad legislativa de las entidades federativas abarcaría dos aspectos:

- a) Aquellos cuya competencia corresponde exclusivamente a dichos niveles de gobierno, por disposición constitucional.
- b) Aquellos cuya atención por parte de los gobiernos locales fue otorgada por el Congreso de la Unión en la LGEEPA.

#### **4.1.6 Incongruencia con el Principio de Progresividad**

Ya que hemos observado detenidamente lo que establece la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y habiendo examinado el desarrollo y evolución histórica del derecho de protección al ambiente en México, en el contexto del actual principio de progresividad, que implica hacer mejor las leyes, podemos afirmar que dicha ley es regresiva, para una mejor comprensión, transcribimos lo dispuesto por el art.1º constitucional párrafo I:

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Siendo el derecho de protección al ambiente un derecho humano así reconocido tanto por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por Convenios internacionales, significa que este derecho y la garantía constitucional de acceder a defender este derecho no deben ni restringirse ni suspenderse a no ser por disposición expresa por la misma Constitución en este supuesto solo cabe la posibilidad de citar el art. 29 párrafo I.

**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona.

Uno de los más grandes logros dentro de la evolución del derecho de los derechos humanos es el principio que dispone el segundo párrafo del art. 1º constitucional:

“**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos ....

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

Complementando este punto se establecieron candados en el párrafo tercero de este artículo primero constitucional, para que no se perdieran dichos derechos y la

evolución de las normas fuera progresiva y nunca regresiva a los derechos ya reconocidos en la Ley Suprema:

**“Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos ....

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Por lo anteriormente expuesto comprobamos que la autoridad responsable, que en nuestro ejemplo es la SEMARNAT esta obligada a fundar y motivar sus actos conforme a los convenios celebrados por México según corresponda del acto de la materia que se trate.

En el ejemplo de la remoción y destrucción de manglares de Nichupte el convenio sobre las marismas de importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. Ramsar, de 1971, establece como una obligación de las partes:

“Art. 4º.- Cada parte contratante fomentará la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas creando reservas naturales en los humedales estén o no inscritos en la lista así como atender de manera adecuada su manejo y cuidado.

II.-Cuando una parte contratante por motivos urgentes de interés nacional retire o reduzca una zona húmeda inscrita en la lista deberá compensar en la medida de lo posible cualquier pérdida de recursos en los humedales y en especial deberá crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección, en la misma región o en otro sitio de una parte adecuada de su hábitat anterior.

Art. 2º.- Cada parte contratante deberá...

V. Informar a la Oficina permanente sin demora cuando por algún motivo se reduzca, remueva o modifiquen las condiciones ecológicas de los humedales inscritos en la lista” <sup>214</sup>

---

<sup>214</sup>Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, hecha en la ciudad de Ramsar, Iran, el 2 de febrero de 1971.



Si además dicho convenio establece obligaciones a las autoridades mexicanas en su actuación y estas obligaciones no se cumplimentan se estaría frente a los siguientes 3 supuestos:

- a) Una violación por omisión al derecho convencional internacional.
- b) Una transgresión a este principio constitucional de hacer valer la interpretación relativa a derechos humanos favoreciendo a las personas y brindando la protección más amplia y
- c) Responsabilidad de la autoridad por no garantizar ese derecho humano de forma progresiva.

Pero como hemos examinado la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental por omisión y contravención al sistema de concurrencia descarta la posibilidad desde un inicio, limitando el concepto de Responsabilidad ambiental aún más dentro del artículo 2º párrafo III donde define **daño ambiental** como:

III. Daño al ambiente: Pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan. Para esta definición se estará a lo dispuesto por el artículo 6o. de esta Ley;<sup>215</sup>

Partiendo de la definición del diccionario de la Real Academia Española **daño** significa un perjuicio o una lesión y **daño ambiental**; un cambio adverso y mesurable de un recurso natural o perjuicio de un servicio de recursos naturales tanto si se produce directa o indirectamente. Luego entonces toda actividad humana al transformar, tomar y usar los recursos naturales significa un impacto al ambiente y la suma de impactos genera un daño ambiental por tal motivo las leyes buscan regular las actividades antropogénicas.

---

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=CB4dgiYBzZhhA5+ZhJducMPuDNb4Bh0pFHn4RYa7KSbR8WcQvv8ebQIMpDPVr3xUoohIhwaAcT7OhSg8FiD1AQ==>

<sup>215</sup> DOF 07/06/2013 Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Capítulo I Disposiciones Generales art. 2º

Dentro de los instrumentos de regulación la Manifestación de Impacto Ambiental juega un papel fundamental dentro del Sistema Jurídico de Protección al Ambiente. Una vez autorizada la MIA no con ello se elimina el daño y suponiendo que esta cumpla todos los requisitos y especificaciones más bien se aprueban las medidas de mitigación del daño ambiental de dicha actividad que se ha estudiado y cuantificado que causará afectación, y es por ello que sigue existiendo un daño ambiental en una actividad autorizada en ocasiones llamado **Daño ambiental residual**.

El problema con la definición de daño ambiental de la LFRA es la excepción contenida en el art. 6º:

“No se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones o modificaciones o deterioros no sean adversos en virtud de:

I. Haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes y autorizados por la Secretaría....”<sup>216</sup>

Lo anterior presupone que automáticamente con la autorización de la MIA desaparece cualquier tipo de daño al ambiente, lo cual no es cierto.

Anterior a la existencia de la LFRA se aplicaba el Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto ambiental el cual en su art. 3º fracc. III definía de manera muy general el Daño Ambiental como:

**“III. Daño ambiental.-** Aquel que ocurre sobre algún elemento ambiental a consecuencia de un impacto ambiental adverso”.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> DOF 07/06/2013 *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Capítulo I Disposiciones Generales art. 6º*

<sup>217</sup> DOF 30/05/2000 *Reglamento de la Ley General Del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental. art. 3º fracc. III.*

Esta definición permitía la consideración de 2 tipos de daño ambiental el autorizado y el no autorizado y por tal motivo la posibilidad en ambos casos de ejercer acción de Responsabilidad Ambiental por Actividades causantes de daño ambiental aun tuvieran estas autorización por la SEMARNAT. Ya que corresponde a diferentes ámbitos, la autorización es algo meramente administrativo y en caso del concepto de daño para ejercitar acción de Responsabilidad Ambiental es de carácter propiamente ambiental.

Así también, sucede con el concepto de sanción económica, restringiendo y suspendiendo mi derecho procesal para la defensa del derecho de protección al ambiente; y es por esta razón que desde este punto de vista va en contra del ***principio de progresividad***<sup>218</sup> que en resumen busca que los derechos adquiridos siempre vayan aumentando la protección de forma progresiva, es decir de la manera más amplia brinden protección a la persona y no de forma regresiva disminuyan los derechos ya adquiridos.

Artículo 4º constitucional párrafo V:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar el Estado garantizará el respeto este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

Menoscabando la protección del derecho citado el art. 2º fracc. XIV de la LFRA establece el concepto de sanción de la siguiente forma:

**XIV.** Sanción económica: El pago impuesto por la autoridad judicial para penalizar una conducta ilícita dañosa, dolosa con la finalidad de lograr una prevención general y especial e inhibir en el futuro comportamientos prohibidos;

---

<sup>218</sup> Vid. Principio de progresividad Capítulo I inciso 1.2.6 página 30 de esta investigación.

La definición anterior contiene 4 palabras clave: “conducta ilícita, dañosa y dolosa” es lo que amerita una sanción lo cual genera el conflicto de la imposibilidad de ejercitar acción de Responsabilidad Ambiental por conductas lícitas que dañen, menoscaben y deterioren el ambiente.

Visto de esta manera, si un particular obtiene de forma lícita una autorización para desmontar un bosque de su propiedad; cumple con la Manifestación de Impacto ambiental, lleva a cabo las medidas de mitigación, estudios y todo lo requerido por la autoridad administrativa ciertamente esta actuando de manera lícita sin embargo, esto no implica que no genere una afectación o daño al ambiente, sólo da cumplimiento a los requisitos legales en materia administrativa y por tanto el daño que genera es legal, pero este daño ambiental por ser legal no deja de existir, por tal motivo aunque administrativamente no amerite ninguna sanción económica, ambientalmente debería al menos existir la posibilidad de defensa de la persona con “interés difuso o interés colectivo” a reclamar la Responsabilidad Ambiental por daño y deterioro al ambiente.

#### **4.1.7 Limitante para ejercer acción y demandar la responsabilidad ambiental**

“Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano”,  
bajo este presupuesto constitucional la ley secundaria debe hacer accesible este derecho a todas las personas .

En un inicio pareciera que así lo dispone la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en el art. 1º párrafo II:

*Art.1.-...*

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

Sin embargo contrario a esto el art. 28 de la LFRA dispone:

**Artículo 28.-** Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la Sanción Económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente Título a:

**I.** Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;

**II.** Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I;

**III.** La Federación a través de la procuraduría, y

**IV.** Las Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría.

Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los legitimados en las fracciones I y II tendrán además derecho e interés legítimo para reclamar el pago de las erogaciones que hayan hecho para acreditar la responsabilidad ambiental.

Al otorgar calidades a las personas para ejercer acción se está violentando el derecho procesal de acceso a la justicia. y dado que es de aplicación obligatoria en toda la Republica Mexicana. esta ley sigue siendo vigente hasta que no sea declarada inconstitucional sin embargo por su contenido y su aplicabilidad es contraria a los principios establecidos en nuestra Constitución por dos razones:

1º por no ser eficaz en defender mi derecho a un ambiente sano y

2º por limitar el derecho procesal de toda persona para acceder a la justicia y ejercer acción de Responsabilidad Ambiental.

Esta ley es contraria a la constitución dado que teniendo el Estado la obligación de garantizar el respeto al derecho a un ambiente sano y el deber de imponer una sanción e impartir justicia, en una impugnación el Estado al perder la acción derecho de protección al ambiente se reduce a cenizas porque al declararse la ilegalidad del acto reclamado, la acción del Estado para imponer sanción e impartir justicia queda nula y con esto queda sin efectos el Estado Constitucional de Derecho. Al declararse nulo el acto de autoridad (inspección, acta, decomiso, multa, suspensión de actividades, clausura) este erga omnes se vuelve contrario a la constitución en dos aspectos: violento el estado de legalidad y porque violento el derecho constitucional de protección al ambiente. Esto sucede porque el acto de autoridad por el cual se pretendía impartir justicia al infractor al quedar sin efectos también queda sin efectos la sanción : decomiso, multa y la política ambiental expresada en ese acto administrativo se reduce a nada.

Además no se puede aplicar supletoriamente el Código de procedimientos civiles ya que la aplicación supletoria requiere salvar deficiencias si esa materia específica no está regulada dentro de la ley.

#### **4.1.8 Incompatibilidad del sistema de Responsabilidad Ambiental con el sistema de facultades concurrentes de la LGEEPA**

Dentro de la Constitución el art. 73º que habla de las facultades del Congreso en su fracc. XXIX-G dispone lo siguiente:

“**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”.

La ley Federal de Responsabilidad ambiental es contraria al sistema de facultades concurrentes establecidas en el capítulo II “Distribución de Competencias y

Coordinación” de la LEGEEPA arts. del 4º al 8º se distribuyen competencias entre la federación, los Estados y Municipios:

*ARTÍCULO 4o.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.*

*La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.*

Contrario a lo anterior la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental no prevé la actuación de las autoridades de las Entidades federativas respecto de la responsabilidad Ambiental.

La fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional reconoce que en materia ambiental existen facultades determinadas para cada uno de los tres niveles de gobierno; pero también reconoce que en la mayoría de las materias concernientes a esta cuestión la competencia es federal, y por tanto, establece una norma programática para cuando el Congreso Federal legisle sobre el particular procure delegar ciertas funciones en los gobiernos locales.

Sobre este último punto el congreso federal estableció las reglas para la delegación de facultades a través de los siguientes mecanismos:

En 21 fracciones del artículo 5º de la LGEEPA estableció las funciones que la Federación conservó para su ejercicio directo.

En 21 fracciones del artículo 7º de la Ley citada enlistó las funciones que el Congreso Federal decidió delegar en los gobiernos locales.

En 16 fracciones del artículo 8º de la Ley citada enlistó las funciones correspondientes a la competencia de los municipios.

Lo anterior, debe considerarse sin dejar de tomar en cuenta que el artículo 115 constitucional determina que corresponde a los Municipios la administración de ciertos servicios, algunos de los cuales están relacionados con la materia ambiental, así es como tienen facultad para emitir bandos municipales en los términos en que lo definan las leyes locales respectivas.

En consecuencia, en materia ambiental las Entidades Federativas sólo pueden legislar sobre aquellos aspectos que constitucionalmente no han sido reservados a la Federación, o bien, sobre aquellos aspectos que el Congreso Federal les delegó en la LGEEPA, y en este último caso pueden hacerlo para establecer procedimientos que permitan la aplicación de la Ley Federal.

La distribución de competencias en materia ambiental es un fenómeno que a nuestro juicio requiere ser perfeccionado para avanzar a una articulación congruente con los principios de un verdadero federalismo, que dote a los Estados y Municipios de manera auténtica no sólo de atribuciones, sino que reconozca los derechos legítimos que asisten a los gobiernos locales como responsables originarios de determinadas funciones y les dote de la capacidad de ser generadores de recursos.

#### **4.2 La responsabilidad ambiental en Tajamar, Quintana Roo, México 2016.**

La madrugada del 16 de enero de este año comenzaron las obras que removieron más de 60 hectáreas de humedales, para construir el proyecto de malecón corredor turístico de Tajamar, reconocido por la autorización MIA obra a cargo de Fonatur, dentro del sistema de manglares de la laguna de Nichupté con comunicación al mar. Desde el inicio del conflicto la empresa paraestatal ha reiterado que el



desarrollo turístico cumple con la legalidad. “Los lotes que han sido desmontados pertenecen en su totalidad a empresas privadas que los adquirieron para su explotación de acuerdo a las autorizaciones pertinentes de SEMARNAT y PROFEPA.

Se trata de 43 terrenos comercializados desde 2007, que corresponden a más del 80% del total de la zona.

El portavoz de Fonatur argumento en su defensa que todos los permisos, así como la venta de los terrenos fue realizada antes de la entrada de la administración actual de FONATUR, durante el mandato del presidente Felipe Calderón. SEMARNAT confirmó que efectivamente los permisos están en regla, pero que en todo caso están sujetos a condiciones, como la preservación y el rescate de la fauna autóctona. La mitad de los terrenos ya han sido arrasados. Pero la movilización vecinal y las organizaciones ecologistas de Cancún lograron parar temporalmente las obras gracias a un recurso de amparo.



Imagen 1.9 Afectación de los Manglares de Nichupté Quintana Roo de 2005 a 2015

#### **4.2.1 La importancia de la conservación de Manglares**

La preocupación por la pérdida de grandes extensiones de los manglares y a su vez la pérdida de hábitat para aves propició entre otras políticas el surgimiento en 1971 de la *Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas*. Los humedales son ecosistemas de gran importancia a nivel mundial y nacional entre otras razones por los recursos de flora y fauna que poseen, la madera y los minerales del sustrato son idóneos para la procreación de peces, insectos, miel, plantas comestibles y medicinales, proporcionan servicios ambientales entre los que destacan:

- I) Sirven de barrera natural para el control de Huracanes e inundaciones.
- II) Son filtros del aire, capturan el carbono.
- III) Aporte de nutrientes a los cuerpos de agua
- IV) Son refugio para especies silvestres y migratorias tales como las aves.
- V) Son filtros y limpiadores de los cuerpos de agua.

De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental el art. 2º fracc. XVI reconoce como servicios ambientales:

*XVI. Servicios ambientales: Las funciones que desempeña un elemento o recurso natural en beneficio de otro elemento o recurso natural, los hábitat, ecosistema o sociedad.*

Sin embargo la sociedad mexicana se ha caracterizado por desconocer los beneficios que los humedales les proporcionan ello ha contribuido a la desaparición y degradación de los humedales trayendo esto consigo afectaciones de diversa índole:

- La transformación de los humedales en terrenos ganaderos ha llevado a la compactación del suelo, a la invasión de especies exóticas y a la reducción en la captación de acumulación y retención de agua para reducir el impacto de las inundaciones.
-

#### 4.2.2 Decreto publicado sistema de Manglares de Nichupte

¿Qué es Tajamar?

De acuerdo con el decreto publicado en el *DOF* el 26 de febrero de 2008, es un área natural protegida con la categoría de área de protección de flora y fauna, zona reconocida en dicho decreto como “Manglares de Nichupté” ubicada en el estado de Quintana Roo, en el Municipio de Benito Juárez, cuya diversidad de ecosistemas acuáticos y terrestres, incluyendo la composición de selva baja caducifolia, manglar, tular y petenes, además de las lagunas, manantiales y cuerpos de agua, se considera es necesaria su **protección** de manera íntegra a fin de garantizar la continuidad de los procesos ecológicos que se desarrollan en la misma y por consiguiente en toda la zona de influencia que circunda el área Natural protegida por lo que la protección de los Manglares de Nichupté resulta fundamental para el sistema de arrecifes del Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc, dado que su conservación a largo plazo depende de una buena calidad del agua y de la ausencia de sedimentos en suspensión

Por lo anterior en el artículo 11º se establecen las siguientes prohibiciones:

*ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- En el área de protección de flora y fauna Manglares de Nichupté queda prohibido:*

- I. Remover, rellenar, transplantar, podar o realizar cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien, de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos, salvo las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar;*
- II. Dragar, abrir canales o realizar cualquier obra que modifique la vegetación de manglar, sabana, petenes, matorral costero y selva baja caducifolia existente,*

*salvo que sea necesario para el cumplimiento del objeto del presente Decreto o para la realización de obras de protección civil;*

- III. Desarrollar cualquier tipo de actividad contaminante;*
- IV. Verter o descargar contaminantes, desechos o cualquier tipo de material nocivo en el suelo o subsuelo;*
- V. Usar explosivos, sin la autorización de la autoridad competente;*
- VI. Tirar o abandonar desperdicios;*
- VII. Realizar actividades cinegéticas de especies de fauna silvestre;*
- VIII. Introducir especies vivas exóticas, sin la autorización correspondiente;*
- IX. Extraer o capturar flora y fauna silvestre, así como otros elementos biogénicos, cuando se realice sin autorización. En el caso de la investigación científica, trabajos de sanidad forestal, contingencias y emergencias ambientales y para repoblación de otras áreas naturales, la extracción tendrá que estar debidamente justificada y autorizada;*
- X. Cambiar el uso del suelo forestal para actividades agrícolas, ganaderas, desarrollo urbano o de desarrollo turístico;*
- XI. Realizar aprovechamientos forestales;*
- XII. Realizar obras públicas o privadas, que afecten las formaciones geológicas;*
- XIII. Construir confinamientos de materiales y residuos peligrosos, y*
- XIV. Construir vías de comunicación en general, con excepción de los caminos, brechas o senderos que sean necesarios para apoyar la operación, investigación y vigilancia del área de protección de flora y fauna, cuando aquéllos se encuentren debidamente justificados y autorizados.*

*Para las autorizaciones a que se refiere el presente artículo, la unidad administrativa correspondiente deberá contar con la opinión previa de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y, en todo caso, las autoridades competentes deberán observar los plazos de respuesta previstos en la normatividad aplicable.*

Ahora bien la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales es responsable de salvaguardar estos intereses como se aprecia en los siguientes artículos transitorios del mismo decreto:

SEGUNDO.- La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en un término de 180 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de esta declaratoria, promoverá su inscripción en los registros públicos de la propiedad correspondientes; asimismo, la inscribirá en el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

TERCERO.- La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá elaborar el programa de manejo del área de protección de flora y fauna Manglares de Nichupté, en un término de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

### **4.2.3 Manifiesto de Impacto Ambiental**

Dentro del resolutivo de evaluación de la MIA modalidad particular para el “Anteproyecto Malecón Cancún” con pretendida ubicación en la zona de transición turística y urbana de la Ciudad de Cancún frente a la laguna Nichupté, en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo se puede apreciar en la pág. 32 el siguiente texto:

“...con sustento en las disposiciones y ordenamientos invocados y dada su aplicación en este caso y para este proyecto, esta DGIRA, en el ejercicio de sus atribuciones, determina que el ejercicio de las obras y actividades que se realizarán para llevar a cabo el proyecto objeto de la evaluación que se dictamina con este instrumento es ambientalmente viable, por lo tanto ha resuelto AUTORIZARLO DE MANERA CONDICIONADA <sup>219</sup>

Analizando el contenido del resolutivo de la MIA pude percatarme de que no estuvo debidamente fundado y motivado ya que en ninguna foja fundamenta, cita o hace referencia al *Convenio relativo a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas*, hecha en la ciudad de Ramsar,

---

<sup>219</sup> Resolutivo de la Evaluación de la MIA modalidad particular para el “Anteproyecto Malecón Cancún” pág. 32 de 41

Irán, el 2 de febrero de 1971, que fue firmado por México como parte contratante en un instrumento de adhesión el 23 de julio de 1985, depositado ante el Director General de la ONU para la educación, la ciencia y la cultura casi un año después; el 4 de julio de 1986, y cuya vigencia inicio para nuestro derecho el 30 de agosto de 1986; siendo este el día siguiente de la publicación del *“Decreto de Promulgación de la Convención, Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas y el Protocolo que la Modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar y París, el 2 de febrero de 1971 y el 3 de diciembre de 1982.”*<sup>220</sup>

Luego entonces el proyecto “malecón Cancún” al ubicarse en la ribera oeste de la Laguna Nichupté, parte integrante de un humedal costero, campo de aplicación de:

- *La Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003,*
- *Del Decreto por el que se declara área natural protegida, con la categoría de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Manglares de Nichupté, localizada en el Municipio de Benito Juárez, en el Estado de Quintana Roo,*
- *De los art. 3º frac. XXX, 86 bis1 de la Ley de Aguas Nacionales,*
- *De los art. 2º frac.XII, art. 23 frac.VIII, art. 78º del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales,*
- *Del art. 46º la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente,*
- *Así como del Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas,*
- *De la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, hecha en la ciudad de Ramsar, Iran, el 2 de febrero de 1971.*

Al no fundamentar y motivar correctamente la resolución de la MIA se violentan varios compromisos adquiridos en tal convenio y se pasan por alto restricciones

---

<sup>220</sup> DOF 29/08/1986, última consulta 21/04/2017, Disponible en línea: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4808616&fecha=29/08/1986](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4808616&fecha=29/08/1986)

que pretendían brindar una mayor protección al ambiente específicamente al ecosistema de los humedales por su importancia y beneficios previstos como “servicios ambientales”

Incumpliendo lo acordado en el art. 4º del convenio RAMSAR, este desarrollo fue autorizado sin una fundamentación y motivación correcta por las siguientes inconsistencias:

- A) La autorización de la MIA del anteproyecto “Malecón Cancún” consistente en un proyecto de desarrollo mixto, es decir, habitacional, turístico y comercial, no entraba en el único supuesto establecido dentro del convenio que dice:

*“Art. 4º.- Cada parte contratante fomentará la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas creando reservas naturales en los humedales estén o no inscritos en la lista así como atender de manera adecuada su manejo y cuidado.*

*II.-Cuando una parte contratante por motivos urgentes de interés nacional retire o reduzca una zona húmeda...”*

Por lo tanto al no ser un asunto de interés Nacional, el crear un Desarrollo mixto dentro de una Área Natural Protegida de conformidad con el Convenio Ramsar, no fue justificada la modificación y disminución del Manglar.

- B) Dentro de las condicionantes no se menciona la obligación a compensar dicha reducción con la creación de nuevas reservas naturales que tengan similares características que compensaran la reducción del manglar como hábitat para aves acuáticas tal como establece el convenio RAMSAR.

*II.-Cuando una parte contratante por motivos urgentes de interés nacional retire o reduzca una zona húmeda inscrita en la lista deberá compensar en la medida de lo posible cualquier pérdida de recursos en los humedales y en especial deberá crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección, en la misma región o en otro sitio de una parte adecuada de su hábitat anterior.*

C) Dentro de la autorización correspondiente tampoco se menciona la existencia ni entrega del informe a la Oficina Permanente. Ciertamente como podemos apreciar en el artículo 2º frac. V. existe para la SEMARNAT la obligación de entregar a la Oficina Permanente de Sitios Ramsar el informe detallado de las obras, modificaciones, remociones y alteraciones del manglar. siendo esta la autoridad responsable al expedir dicha autorización para la construcción del “malecón Cancún” situado dentro del sistema lagunar Nichupte.

*“Art. 2º.- Cada parte contratante deberá...*

*V. Informar a la Oficina permanente sin demora cuando por algún motivo se reduzca, remueva o modifiquen las condiciones ecológicas de los humedales inscritos en la lista”*

Entonces al comprobar que la autorización de la MIA por omisión en su fundamentación violenta mi derecho a disfrutar de un ambiente adecuado ya que las actividades previstas en el proyecto incluían remover manglar lo cual ocasiona un daño al ambiente y el otorgamiento de la autorización de la Manifestación de Impacto ambiental genera una responsabilidad Ambiental para la autoridad que por omisión no aplico la ley a favor de brindar la protección más amplia para defender el derecho humano de protección al ambiente tal y como lo establece el párrafo segundo y tercero del art. 1º constitucional.

D) Otra irregularidad fue que no se presento una manifestación de impacto social. Dentro de la autorización de la MIA para el proyecto “malecón Cancún tampoco se da cumplimiento al *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes en 1989*, que establece la obligación a las autoridades que en el caso de México son la SEMARNAT y la DGIRA, de:

*“Art. 6º inciso a): Consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.*



*Art. 6º inciso b): Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”. [...].*

*Artículo15.2: Los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”.*

Por lo anterior dicha Resolución de autorización no sólo transgrede el sistema de legalidad sino también el sistema constitucional, ya que al expedir dicha autorización se violenta el derecho a disfrutar de un ambiente sano para los mexicanos en especial para las comunidades de indígenas mayas que reconocidamente por el INEGI habitan dentro del estado de Quintana Roo.

Con todo lo anterior la acción de Responsabilidad Ambiental no podría ser reclamada por la excepción contenida en el art. 6º del concepto de daño que establece la LFRA, la inefectividad de la LFRA queda comprobada

#### **4.2.4 Programa Especial de Pueblos Indígenas 2014-2018.**

En México la población indígena conforma un importante grupo social de mexicanos que dada su cultura, historia y lengua identificamos como los pueblos originarios del país. Un rasgo fundamental de la población indígena es su pluralidad y diversidad, es decir, los indígenas mexicanos no son un cuerpo homogéneo.

“Conforme al Censo de Población y Vivienda 2010, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estima una población de 15.7 millones de indígenas en México”<sup>221</sup>.

De conformidad con el art. 2º de la CPEUM, el 30 de abril de 2014, se publicó en el DOF el decreto por el que se aprueba el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, este es un instrumento de la política Pública que entre otras metas tiene la finalidad de asegurar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de los Pueblos y comunidades Indígenas.

En el art. 2º de dicho Programa se puede observar la obligación que tienen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a sujetar a los objetivos del Programa sus disposiciones cuando estas incidan en el ámbito de sus competencias.

“Art.2º. El Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 será de observancia obligatoria para la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se sujetarán a sus disposiciones cuando dicho programa incida en el ámbito de sus respectivas competencias.”

Dentro del apartado de Marco Jurídico se reconoce la aplicación de estrategias transversales para el cumplimiento de los objetivos del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2013- 2018, y es a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que el gobierno de la República diseña y promueve la Política pública para la atención de la población indígena y la vigencia de sus derechos.

Examinando la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos Indígenas observamos que es organismo descentralizado de la

---


<sup>221</sup> DOF 30/04/2014 DECRETO por el que se aprueba el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. II Diagnostico, pág. 3.

Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa que tiene por objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la CPEUM.

Dentro del Diagnostico del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, se observa que las áreas de mayor concentración de población indígena son las regiones de difícil acceso, zonas desérticas, montañosas o de selva, dentro de este último ecosistema específicamente se identifica la Región Indígena Maya.

Ahora bien, la Comisión para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI) identifica 25 regiones indígenas en 20 entidades Federativas del país, al mismo tiempo que identifica dentro de los 2,456 municipios existentes a 624 municipios que se consideran municipios indígenas considerando en este estudio como un municipio indígena aquel donde 40% y más de su población es indígena.

Dentro de tal estudio podemos observar en la tabla del programa, que en la entidad federativa de Quintana Roo; de 9 municipios 4 de ellos son Municipios de Región Indígena, y uno de estos municipios indígenas es como tal el municipio de Benito Juárez, municipio donde se autorizó el proyecto “malecón Cancún” dentro del sistema lagunar de manglares Nichupte.

Entidad Federativa	Regiones Indígenas a las que pertenece	TOTAL DE MUNICIPIOS	Número de Municipios Indígenas*
 Quintana Roo	Maya	9	4

Por entidad federativa los mayores porcentajes de población indígena se ubican en Campeche, Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán.

En todas ellas la población indígena supera el 20% del total y en algún caso como el de Yucatán representa más de la mitad de la población del Estado.<sup>222</sup>

La pobreza de acuerdo a la metodología del CONEVAL para su medición, se identifica a la población en situación pobreza como aquella que tiene al menos una carencia social y un ingreso menor a la línea de bienestar.

La pobreza extrema en los municipios indígenas tuvo porcentajes mayores al 16%. De los 339 municipios que en el año 2010 tenían porcentajes de pobreza igual o mayor al 50%, 271 municipios eran municipios indígenas.

Otras barrera identificada dentro del Diagnostico del Programa, son las dificultades para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, como parte de un círculo vicioso difícil de romper. Estos factores también se relacionan con la alta presión sobre la base de recursos naturales por los cambios de uso del suelo, limitaciones en el equipamiento y la infraestructura productiva, e incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra; así como la característica de los asentamientos indígenas que en su mayoría están aislados y dispersos, ello sin dejar de reconocer la acción de grupos muchas veces ajenos a la comunidad y a la regulación gubernamental que llegan a apropiarse y explotar irracionalmente la riqueza natural.

Asimismo dicho estudio nos deja un registro histórico de habitantes indígenas por Estado de 1990 a 2010.

---

<sup>222</sup> *ibidem* pág. 7.

**POBLACIÓN INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA, PERÍODO 1990-2010.**

<b>Años</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
<b>Entidad</b>				
<b>Nacional</b>	<b>8,667,692</b>	<b>10,220,862</b>	<b>9,854,301</b>	<b>11,132,562</b>
<b>Aguascalientes</b>	1,713	3,438	6,644	6,426
<b>Baja California</b>	34,391	81,473	69,675	89,663
<b>Baja California Sur</b>	5,040	11,396	13,776	21,749
<b>Campeche</b>	159,466	185,711	174,853	181,805
<b>Coahuila</b>	9,063	7,268	13,225	14,638
<b>Colima</b>	2,805	5,927	6,304	8,435
<b>Chiapas</b>	986,951	1,115,386	1,261,752	1,511,015
<b>Chihuahua</b>	96,352	135,869	141,337	158,527
<b>Distrito Federal</b>	276,764	338,775	279,210	300,138
<b>Durango</b>	25,648	39,140	39,912	44,722
<b>Guanajuato</b>	22,205	26,414	24,408	34,639
<b>Guerrero</b>	412,998	526,062	534,624	635,620
<b>Hidalgo</b>	495,950	546,029	507,050	575,161
<b>Jalisco</b>	45,858	73,458	76,586	96,373
<b>México</b>	736,656	938,134	810,311	985,690
<b>Michoacán</b>	174,059	198,259	179,013	213,478
<b>Morelos</b>	47,265	71,188	56,377	70,393
<b>Nayarit</b>	33,521	54,383	59,126	72,348
<b>Nuevo León</b>	10,716	29,602	57,731	81,909
<b>Oaxaca</b>	1,468,092	1,644,104	1,575,736	1,719,464
<b>Puebla</b>	830,807	955,314	909,426	1,018,397
<b>Querétaro</b>	36,848	47,322	43,852	56,664
<b>Quintana Roo</b>	234,921	343,145	342,572	404,292

Por lo anterior aún cuando el primer dictamen se llevó a cabo el 05 de agosto de 1992 mediante el oficio D.O.D.DGNRE. 4110372, emitido por la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, del Instituto Nacional de Ecología Desde ese año preveía la condición de región indígena tanto en el municipio como en la entidad federativa de Quintana Roo.

A pesar de los compromisos adquiridos internacionalmente, SEMARNAT autorizó el proyecto de construcción: “Malecón Cancún” aún cuando estos expresaban evidentemente una modificación y disminución del ecosistema durante las tres etapas del proyecto:

“1ª. Etapa Urbanización: Se llevará a cabo la construcción de vialidades y la introducción de servicios para la comercialización de los lotes.

2ª. Etapa Lotificación: Se comercializarán los lotes de acuerdo a los usos autorizados.

3ª. Etapa Construcción: Se llevará a cabo la construcción de acuerdo a las densidades autorizadas.”<sup>223</sup>

Con fundamento en el análisis hasta ahora realizado ¿Que pesa más un reglamento derivado de una ley como es el Reglamento en materia de evaluación de la Manifestación de Impacto Ambiental o un convenio internacional reconocido por la Constitución como ley suprema para la defensa de favorecer el derecho humano al ambiente y que brinde la protección más amplia, que fue firmado y ratificado por el Congreso de la Unión?.

Por último como podemos observar en la comparación del primer mapa:” Censo de zonas con habitantes de pueblos indígenas”, el cual puede ser consultado dentro del *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*<sup>224</sup>. y el segundo Mapa correspondiente al *Decreto por el que se declara área natural protegida, con la categoría de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Manglares de Nichupté, localizada en el Municipio de Benito Juárez, en el Estado de Quintana Roo.* queda comprobada la existencia de Derechos de consulta a los pueblos indígenas mayas que se encuentran dentro y en zonas circundantes al sistema manglares de Nichupté el cual está integrado por 12 polígonos que se muestran en el segundo plano.

---

<sup>223</sup> Manifestación de Impacto Ambiental modalidad particular del anteproyecto Malecon Cancún no. de bitácora del archivo proporcionado por INFOMEX: 23QR2005T0007

<sup>224</sup> DOF 30/04/2014. pág.16.

Imagen 4.1 Censo de zonas con habitantes de pueblos indígenas

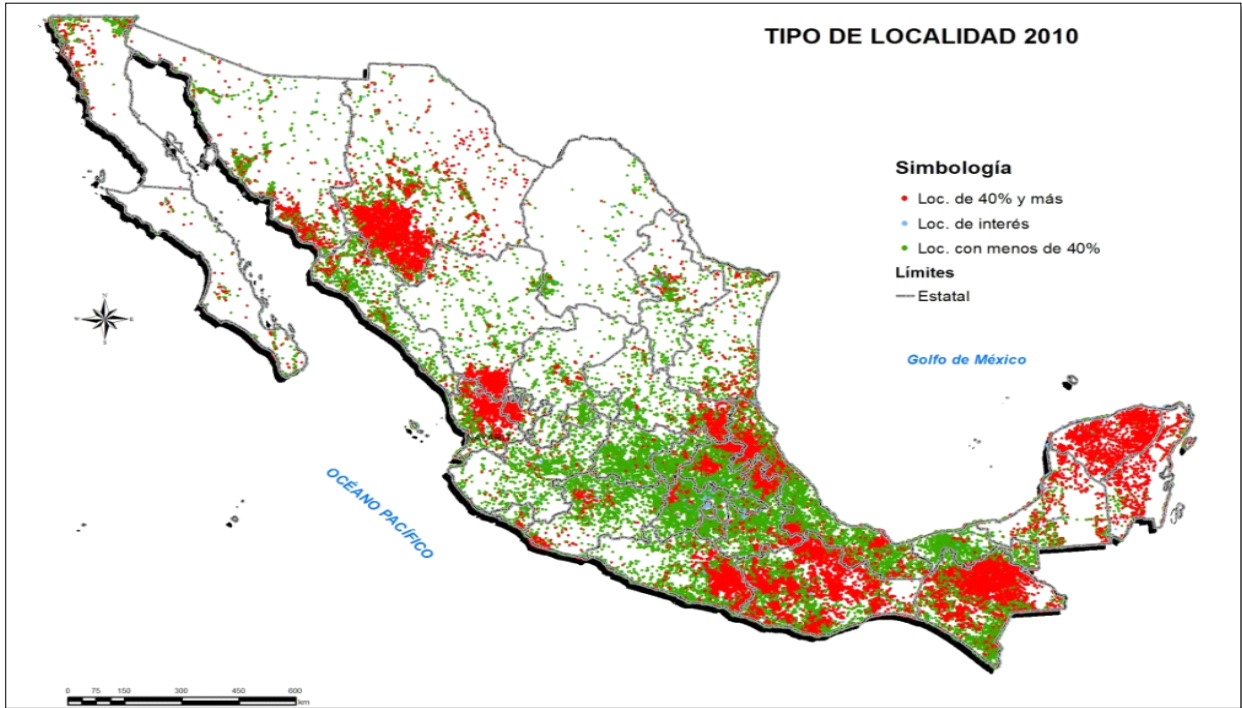
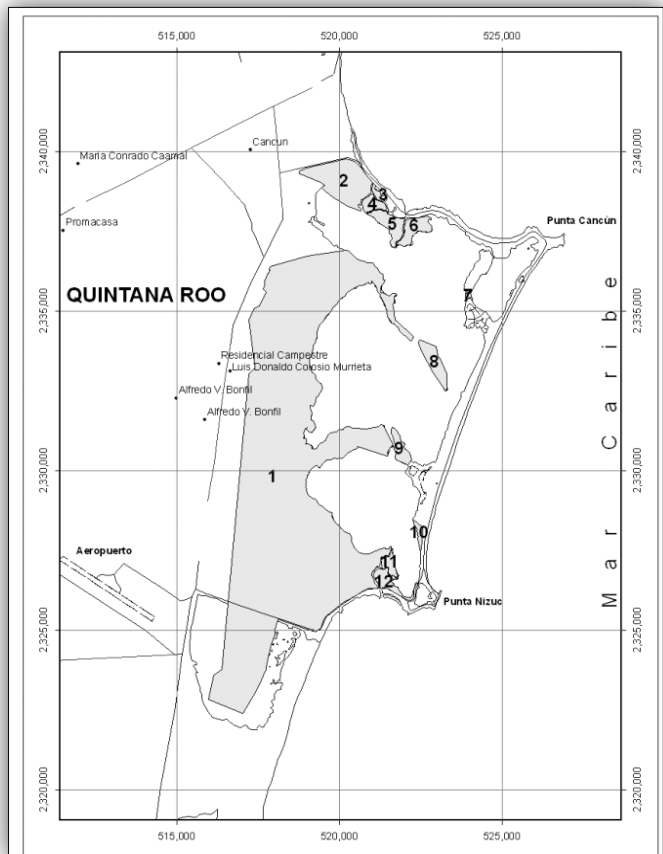


Imagen 4.2. Plano de localización geográfica del Área Natural Protegida conocida como Manglares de Nichupté en el municipio de Benito Juárez en el estado de Quintana Roo.



## **CONCLUSIONES**

1.- Para dirigir las políticas Públicas y controlar el deterioro ambiental la conceptualización de los Términos dentro de la Legislación ambiental son fundamentales para la aplicación de la Ley.

2. El derecho Convencional significa la posibilidad de ampliar el espectro de protección respecto de los derechos humanos así lo prevé la Constitución y las autoridades deben fundamentar y motivar sus actos y resoluciones con base en estos de lo contrario violentan el derecho convencional internacional.

3. El Derecho de protección al ambiente estableció sus bases desde la Constitución de 1917 en su art. 27º constitucional.

4. El Régimen de Responsabilidad Ambiental en México establecido por la LFRA va en contra del principio de progresividad establecido dentro de la constitución art. 1º constitucional.

5. La Responsabilidad Ambiental busca sancionar la alteración o deterioro del ambiente independientemente de las acciones civiles, penales o administrativas que tengan lugar, así como brindar acceso a la justicia dando la posibilidad a cualquier persona afectada en su derecho a un ambiente sano de ejercer acción para generar una responsabilidad ambiental sea esta causada por una actividad lícita o ilícita, a consecuencia de resoluciones o actos tanto de particulares como de autoridades.

6. Sin embargo la LFRA restringe la actuación del Estado a las autoridades federales, centralizando administrativamente la materia ambiental contraponiéndose al sistema de facultades concurrentes establecido desde 1976 por la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente lo cual genera incertidumbre jurídica para el gobernado y retarda el acceso a la justicia.



7. La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental no es eficaz ni eficiente en la impartición de justicia ya que no es contraria a los principios Constitucionales de “progresividad” y “acceso a la justicia”.

8. El sistema lagunar de manglares Nichupté de acuerdo con el estudio contenido en la MIA tiene una composición de 66.6 % de manglar por lo tanto su régimen jurídico aplicable consiste en instrumentos internacionales y legislación nacional. El instrumento internacional que lo regula es el convenio Ramsar el cual establece como finalidad la conservación por su importancia como ecosistema rico en biodiversidad y servicios ambientales.

9. México incumplió con convenios internacionales, específicamente el *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes en 1989* y el *Convenio relativo a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas*. al autorizar la MIA para la construcción del Proyecto “Malecón Cancún” ya que no observó los compromisos adquiridos internacionalmente.

10. Queda comprobada la responsabilidad de la autoridad (SEMARNAT) al realizar de manera antijurídica y contraria a los principios establecidos en nuestra Constitución la autorización del proyecto “malecón Cancún” al no solicitar la manifestación de impacto social y violentar los Derechos de consulta y de protección mas amplia a los derechos humanos de los pueblos indígenas mayas que se encuentran dentro y en zonas circundantes al sistema manglares de Nichupté integrada por 12 polígonos.

## *GLOSARIO DE TÉRMINOS EMPLEADOS*

***Acción de inconstitucionalidad:*** En términos generales la acción de inconstitucionalidad tiene como objetivo la declaración de la inconstitucionalidad de la ley, decreto o reglamento que se oponga al contenido de la Constitución:

Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Párrafo reformado DOF 22-08-1996

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

Inciso reformado DOF 10-02-2014

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano,

Inciso reformado DOF 22-08-1996

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

Inciso reformado DOF 22-08-1996

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;

Inciso adicionado DOF 22-08-1996. Reformado DOF 10-02-2014

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Inciso adicionado DOF 14-09-2006. Reformado DOF 10-06-2011

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales

celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Inciso adicionado DOF 07-02-2014

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

Inciso adicionado DOF 10-02-2014

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Párrafo adicionado DOF 22-08-1996

La reforma constitucional de 1994 otorgó legitimación procesal activa al equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados, y el mismo porcentaje, tratándose de los integrantes de la Cámara de Senadores, de los órganos legislativos estatales, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Tal porcentaje me parece muy elevado, esa proporción en lugar de beneficiar, perjudica desde mi punto de vista, y este es precisamente el mayor problema que enfrentan los órganos legislativos; es la mayoría reforzada que el poder de reforma estableció en la Constitución Federal para ejercitar la acción de inconstitucionalidad.

Con fundamento en lo dispuesto en los arts. 105, frac. II, de la Constitución, y 60 de la Ley Reglamentaria de las fracs. I y II del art. 105 Constitucional, en adelante LR105, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley, o tratado internacional, sean publicados en el correspondiente medio oficial.

El medio oficial de publicación de las leyes federales, así como de los tratados internacionales, es el Diario Oficial de la Federación; el medio oficial de publicación de las leyes estatales es el diario o periódico oficial de cada estado.

**Acuerdo:** Documento por el cual resuelven dos o más personas o entidades, después de hablar o discutir sobre el tema. Reunión de autoridades gubernamentales para tomar decisiones sobre algún tema o cuestión.

**Aserradero:** Conjunto de edificaciones de grandes dimensiones destinadas para la actividad industrial, para la exposición aprovechamiento y tratamiento de madera.

**Asentamiento humano:** La radicación de un conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

**Bienes superfluos:** Es todo lo sobrante, lo inútil, lo que no es preciso tener. Este factor negativo implica algo perjudicial: ya que no es razonable tener lo que sobra, conservar lo que es inútil. De acuerdo con Platón, Tomás de Aquino y Marx son aquellos bienes que no son de primera necesidad; el alimento, la vivienda y el vestido son de primera necesidad.

Los bienes superfluos son resultado de las necesidades sobreañadidas; la antropología filosófica afirma la existencia de necesidades naturales (aquellas que el hombre requiere como tal), y necesidades sobreañadidas (superfluas) que el hombre imagina necesitar, sin embargo, rescatando el criterio que expone Aristóteles en el libro primero de la *Ética a Nicómano*; en los bienes humanos no se establece una división bipartita: necesarios y superfluos sino cuádruple: necesarios, convenientes, superfluos y nocivos. Los bienes necesarios (y convenientes) no pueden distinguirse de los superfluos (y nocivos) mediante una fórmula general, sin hacer directa la relación a la persona que usa esos bienes. La misma droga que perjudica a un morfinómano beneficia a un enfermo.

Aristóteles nos dice que para encontrar cuales son los bienes necesarios (y convenientes) hay que observar que son aquellos que hacen lograr al hombre el ejercicio de la virtud.

**Calidad de vida:** Proceso de indicadores de carácter social, económico y ambiental, que proporciona el mejoramiento de las condiciones de vida, el bienestar y la productividad de las personas inmerso dentro de un medio ambiente sano<sup>1</sup>.

De acuerdo con Giangreco y Cloninger, Dennis la calidad de vida tiene dos enfoques: El enfoque cuantitativo tiene como propósito operar la calidad de vida mediante el análisis de indicadores: sociales, psicológicos y ambientales. En los indicadores sociales están la salud, bienestar social, educación, seguridad pública, vivienda, alimentación entre otros los cuales son perceptibles a través de los elementos externos. Los indicadores psicológicos miden las reacciones subjetivas del individuo a la presencia o ausencia de determinadas experiencias vitales mientras que los indicadores ambientales evalúan el ajuste entre los recursos del sujeto y las demandas del ambiente finalmente el enfoque cualitativo permite adoptar una postura ante la persona mientras relata sus experiencias y como los servicios sociales pueden ayudarle eficazmente.

**Capacidad de carga de los ecosistemas:** Estimación de la tolerancia de un ecosistema al uso de sus componentes, de tal forma que no rebase su capacidad de recuperación en el corto plazo sin la aplicación de medidas de restauración o recuperación para mantener el equilibrio ecológico<sup>2</sup>.

**Constitucionalidad:** Es la característica de los actos, leyes o normas, que responden al sentido político-jurídico acorde y congruente de la Constitución.

**Contratos de Trust y Holdings:** Medios legales por los cuales la industria deja de ser un sistema de pequeñas empresas independientes para dar paso a los grandes conjuntos

---

<sup>1</sup> MIYASAKO, KOBASHI, ELIA CHIKI, *Las áreas verdes en el contexto urbano de la ciudad de México*, Universidad de Alicante, España, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009 pág.24-33.

<sup>2</sup> Definición de la Ley de Aguas Nacionales. Art. 3º fracc. X.

industriales y financieros. La concentración de capitales se acentúa mediante fórmulas monopolistas que consiguen dominar un sector de la economía.

**Convención:** Término internacional, convenio internacional, bilateral o multilateral. La convención puede ser abierta o cerrada para estados terceros que no participaron en su elaboración. Las convenciones son llamadas con el nombre de donde se realizan o del objeto que las reúne.

**Convenio:** Decisión tomada entre dos o más personas, entidades u organismos. Institucionalmente se considera al convenio como un acuerdo que queda establecido fehacientemente, por el cual las partes se comprometen a seguir pautas preestablecidas, donde se llega a un acuerdo.

**COP:** Es el acrónimo que corresponde a “Conference Of Parties” (Conferencia de las Partes). El objetivo por el cual la COP ha sido establecida es orientar los esfuerzos de los países que son “Partes” de la Convención para actuar contra el cambio climático, o sea, es impedir la interferencia «peligrosa» del ser humano en el sistema climático. El acuerdo reúne a todos los países del mundo denominados “Partes”<sup>3</sup>.

**Conservación.-** Acción de preservar algo en cierto estado: instinto de conservación; técnicas de conservación de alimentos. La Ley de conservación de las especies naturales, flora y fauna silvestre, de 1989, señala que debe existir una muestra de parques nacionales que sea representativa de los diferentes ecosistemas del país.

**Cumbre:** Máxima importancia que se da a una cuestión por la cual se hayan reunido y discutido determinadas autoridades, y con la cual se llega a un punto culminante sobre el hecho.

**Declaración:** Exposición que formalmente se realiza acerca de algún asunto o convenio previo por la cual se levanta un juramento.

**Desarrollo sustentable:** Aquel desarrollo que satisface las necesidades de generaciones presentes sin comprometer la habilidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.

**Desarrollo sustentable LGEEPA:** 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.

**Era del mercado Global:** Es un sistema de relaciones económicas, mercantiles y financieras, entre Estados enlazados por la división internacional del trabajo. Con el concepto de la

---

<sup>3</sup> Definición de la página Oficial de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático  
Disponible en línea: <http://cop22.ma/es/#whatscop/post/161>

división internacional del trabajo, íntimamente relacionado el concepto de cooperación internacional, la base de una administración eficiente de los factores de producción.

**Evaluación de impacto ambiental:** Procedimiento a través del cual la secretaría establece las condiciones en 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 sobre el medio ambiente.<sup>4</sup> Instrumento de control y prevención ambiental ad hoc<sup>5</sup>.

**Evaluación del Riesgo Ambiental:** Proceso metodológico para determinar la probabilidad o posibilidad de que se produzcan efectos adversos como consecuencia de la exposición de los seres vivos a las sustancias contenidas en los residuos peligrosos o agentes infecciosos que lo forman.<sup>6</sup>

**Holdings:** Las compañías Holding permiten la expansión a través de la propiedad fraccionada en diversas sociedades. También cabe apuntar que diversifica la responsabilidad, permite obtener el control de otra compañía sin necesidad de tener el cien por cien de su capital.

La actividad desarrollada por las sociedades Holding suele consistir en la tenencia de las participaciones de las sociedades filiales en las que participa. También ostentan la dirección y el control de las actividades de las sociedades filiales participadas y prestan servicios de apoyo a la gestión de las sociedades participadas.

Por otro lado, la sociedad Holding se caracteriza por cumplir con determinados servicios comunes a todas las entidades del grupo, apareciendo las sociedades filiales como beneficiarios de los citados servicios y emitiendo, por tanto, la oportuna contra prestación a su favor. Estos servicios comunes suelen ser de carácter administrativo, relacionados con actividades financieras y con servicios de asesoramiento jurídico o fiscal.

**Humedales:** Las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas por aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea no exceda los 6 metros.<sup>7</sup>

Zonas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres que constituyen áreas de inundación temporal o permanente, sujetas o no a la influencia de mareas, como pantanos, Ciénegas y marismas, cuyos límites los constituyen el tipo de vegetación hidrófila de presencia permanente o estacional; las áreas en donde el suelo es predominantemente

---

<sup>4</sup> Definición art. 28º Sección V Evaluación del Impacto Ambiental LGEEPA. Ref. 23 de febrero 2005

<sup>5</sup> Hecho a modo, caso por caso. Implica el análisis de circunstancias y características específicas de cada proyecto.

<sup>6</sup> Definición de la Ley General para la prevención y Gestión Integral de los residuos, art. 5º fracc VII.

<sup>7</sup> Op. cit. pág. 25.

hídrico y las áreas lacustres o de suelos permanentemente húmedos por la descarga natural de acuíferos<sup>8</sup>.

**Interés Difuso:** Aquellos derechos que alcanzan el interés de un grupo más o menos indeterminado de personas.

**Inconstitucionalidad:** Acto, ley o norma cuyo sentido está en contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Marismas:** Son un ecosistema húmedo con plantas herbáceas que crecen en el agua. Una marisma es diferente de una ciénaga, que está dominada por árboles en vez de herbáceas. El agua de una marisma puede ser sólo de mar, aunque normalmente es una mezcla de agua marina y dulce, denominada salobre. Las marismas suelen estar asociadas a estuarios, y se basan comúnmente en suelos con fondos arenosos.

**Manifiesto:** Documento por el cual una persona o una entidad hace conocer sus propósitos a la opinión pública. Sinónimo de evidencia

**Pacto:** Condiciones entre dos o más personas, organismos o estados para realizar algo, obligándose mutuamente a cumplir lo pactado. Sinónimo.: concertación.

**Protocolo:** Forma dentro de procedimientos en las relaciones diplomáticas, bilaterales o multilaterales. Conjunto de reglas ceremoniales y diplomáticas, establecidas por decreto, resolución o costumbre. Actas relativas a un acuerdo.

**Responsabilidad ambiental:** es la consecuencia del no cumplimiento a la norma por lo cual el sujeto que cae en el incumplimiento y es acreedor de una sanción.

**Sostenibilidad:** De acuerdo con Robert Slow :”la sostenibilidad es la exigencia de dejar a la próxima generación lo que sea necesario para lograr un nivel de vida por lo menos tan bueno como el nuestro y que les permita igualmente proveer en forma similar a la generación siguiente”. Informe Brundtland “Nuestro Futuro común”

**Tratado:** Acuerdo internacional concluido entre estados en forma escrita, al cual se aplica el derecho internacional, que comprende un documento o más, relacionados entre sí.

**Trust:** Es cuando varias empresas de un mismo sector o de actividades afines que ven mermado su poder económico, jurídico o comercial, se unen para crear una nueva empresa bajo una única dirección, se produce un trust. El trust podría dar lugar a un monopolio, debido al control que la nueva empresa tiene sobre una industria.

**Vulnerabilidad<sup>9</sup>:** Conjunto de condiciones que limitan la capacidad de defensa o amortiguamiento ante una situación de amenaza (riesgo) y confieren a las poblaciones

---

<sup>8</sup> Definición de la Ley de Aguas Nacionales, art. 3º fracc. XXX.

humanas, ecosistemas y bienes un alto grado de susceptibilidad a los efectos adversos que puede ocasionar la realización de actividades y proyectos capaces de provocar daños al ambiente.

---

<sup>9</sup> Se propone añadir este concepto a la LGEEPA en su art. 3º fracc. XXXIII. Vid. Ley General para la prevención y Gestión Integral de los residuos. art. 5º fracc. XL.



## FUENTES CONSULTADAS

### DOCTRINA

ÁLVAREZ DEL CASTILLO BAEZA, Joaquín, La responsabilidad jurídica en el daño ambiental, “La responsabilidad ambiental en el transporte de hidrocarburos por el mar”, UNAM, IIJ, Petróleos Mexicanos México, México, 1998, págs. 11-54

ARROLLO CISNEROS, Edgar Alan, El derecho Fundamental al Medio Ambiente, Porrúa, México, 2012. pág. 38 ss.

BATESON, Gregory, Steeps to an ecological mind “The roots of ecological crisis”, Jasson Aronson Inc., Northvale New Jersey, London, 1972-1987, pág. 492-498

BRAÑES, Raúl, Manual de derecho ambiental mexicano, 2ª. ed., México, Fundación mexicana para la educación ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

BROSWIMMER, FRANZ J., Ecocidio. Breve historia de la extinción en masa de las especies, trad. de Francisco Páez de la Cadena, Pamplona y México, Laetoli Océano 2005

CABRERA ACEVEDO, Lucio, El derecho de protección al ambiente en México, UNAM, IIJ Serie G Estudios doctrinales 59, México, 1981.

CARABIAS, Julia, et alter coords., Patrimonio natural de México cien casos de éxito, CONABIO, SEMARNAT, México, 2010.

CARMONA LARA, María del Carmen, La responsabilidad jurídica en el daño ambiental, “Notas para el análisis de la responsabilidad ambiental y el principio de quien contamina paga, a la luz del derecho mexicano”, UNAM, IIJ, Petróleos Mexicanos, México, 1998, págs. 55- 86

CARMONA LARA, María del Carmen, Derechos en relación con el Medio Ambiente, Cámara de Diputados LVII Legislatura, UNAM, IIJ, México, 2000, págs. 55- 86

CARMONA Lara María del Carmen y Acuña Hernández Ana Laura coords. La constitución y los derechos ambientales, UNAM, IIJ, CONACIT, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 746, México, 2015.

CERVANTES, Marta y Hernández Margarita, Biología General, 2ª ed., Publicaciones Cultural, México, 2006.

CLAVIJERO, Francisco Javier, Historia Antigua de México, 5ª edición, México Porrúa 1987 pág. 213.

Comisión Mundial Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Nuestro Futuro Común, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

CORZO SOSA, Edgar, Carmona Lara María del Carmen y Acuña Hernández Ana Laura (coords.), La constitución y los derechos ambientales, "Derecho al medio ambiente adecuado como derecho humano. Su configuración Normativa" UNAM, IIJ, CONACIT, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 746, México, 2015.

DIAZ BARRIGA, Mercedes Campos, La responsabilidad civil por daños al medio ambiente, IIJ, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 25, México, 2000

DOMINGUEZ, Jorge, La protección jurídica del medio Ambiente en México y sus dos perspectivas en el juicio de Amparo, Tesis para obtener el grado de Lic. en derecho, UNAM, México, 1996, pág. 29-30.

ESCOBAR FORNOS, Iván, Introducción al Derecho Procesal Constitucional, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, México, 2005, pág. 78

FIX- FIERRO, Hector, Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal pág. 630- 631

FROMM, Erich, ¿Tener o ser?, tr. Carlos Valdés, FCE, México, 2013.

GONZÁLEZ, María del Refugio, Del Señorío del Rey a la propiedad originaria de la Nación, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, vol. 5, 1993, pp. 129-150.

HAMILTON Alexander, MADISON James, JAY Jhon, El federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

KAPLAN Marcos, La responsabilidad jurídica en el daño ambiental, "La crisis ambiental análisis y perspectivas", UNAM, IIJ, Petróleos Mexicanos, México, 1998, págs. 87-122.

KUBLI GARCIA, Fausto, Régimen Jurídico de la Bioseguridad de los organismos genéticamente modificados, UNAM, IIJ, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 483, México 2009

LABASTIDA Jaime (coord.), Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España por Alejandro de Humboldt, tr. Don Vicente González Arnao, Tomo I, Paris, 1822, México 1985.

LEÓN Portilla, Miguel "Mesoamérica antes de 1519" en Bethell, Leslie(ed.), Historia de América Latina, Vol. 1 pp. 2-30. Barcelona, Cambridge University Press /critica 1990.

MARTÍNEZ, León María, Vicario General (Trad.), Biblia de Jerusalén, , Editorial Española Desclee de Brower, Bilbao 1975, pp.14 (Génesis 1:26-30)

MALTHUS, Robert, Ensayo sobre el principio de la población, trad. de Theodoro Díaz, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, págs. 7-12

MARISCAL Ureta Karla Elizabeth, Medio ambiente Sano derecho colectivo global, Porrúa México, 2015, pags. 52-60

MARTINEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., La responsabilidad jurídica en el daño ambiental, “La responsabilidad Administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente”, UNAM, IJ, Petróleos Mexicanos, México, 1998, págs. 123-138.

MARX Carlos, El Capital crítica de la economía política, “La ley general de la acumulación capitalista”, Tomo I, trad. Juan Miguel Figueroa et alter, E.D.A.F., España 1967

MESA CUADROS, Gregorio et alter, Grupo de investigación en derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA), Estado Ambiental de Derecho o Estado de cosas inconstitucional ambiental: derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas, Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, UNIJUS "Gerardo Molina", Bogotá, Colombia, 2013

MORENO, RODRIGUEZ RODRIGO, La administración Pública Federal en México, UNAM, IJ Serie G, Estudios Doctrinales No. 45, 1980 Pág. 22-26 y ss.

NAVA ESCUDERO, Cesar, Ciencia, ambiente y derecho, IJ, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 626, México, 2013.

NAVA ESCUDERO, Cesar, Estudios ambientales, 2ª ed., IJ, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 626, México, 2011.

OCHOA CAMPOS, Moisés (coord.), Carpizo Jorge et alter, Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados XLVIII, Legislatura del Congreso, México 1973.

ONGAY DELHUMEAU Enrique, La responsabilidad jurídica en el daño ambiental, “Las evaluaciones ambientales y la delimitación de la responsabilidad jurídica”, UNAM, IJ, Petróleos Mexicanos, México, 1998, págs. 139-152.

ORTIZ AHLF, Loreta, La responsabilidad jurídica en el daño ambiental, “Responsabilidad internacional en materia ambiental” UNAM, IJ, Petróleos Mexicanos México, México, 1998, págs.153- 172

PÉREZ, Juan, coord., Enciclopedia Temática Universal, Tomo I- VIII, Océano, España, s.a.

PLASENCIA VILLANUEVA Raúl, La responsabilidad jurídica en el daño ambiental, "Responsabilidad penal en materia ambiental" UNAM, IIJ, Petróleos Mexicanos México, México, 1998, págs. 177-208

RABASA, Emilio O.(coord.), Lucio Cabrera et alter, La constitución y el medio ambiente, UNAM, IIJ, México 2007.

ROBLES GONZÁLEZ, Alejandro, Destrucción del hábitat, PUMA, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, México, 1998 pág. 290.

SÁNCHEZ MORA, Ana María, Pequeño manual de apoyo para redactar textos ambientales, CONABIO, SEMARNAT, INE, México, 2008.

SAUCEDO, Isidro coord. La responsabilidad jurídica en el daño ambiental, UNAM, IIJ, Petróleos Mexicanos, Serie E: Varios, Núm. 87, México, 1998.

SAVAL BOHORQUEZ Susana, La responsabilidad jurídica en el daño ambiental, "La reparación del daño aspectos técnicos: remediación y restauración", UNAM, IIJ, Petróleos Mexicanos, México, 1998, págs. 209-232

SUAREZ ROMERO, Miguel Ángel, Crisis de la ley y Estado Constitucional la argumentación jurídica del legislador, Porrúa, México, 2015.

TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. 1808-1973, Porrúa, México, 1973 5º ed. pág. 595 y ss.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 9º ed., México 1968., pág 128

Toledo Cortina Gabriela, Leal Pérez Marina (eds.), Destrucción del hábitat, PUMA, UNAM, México, 1998.

WITKER VELÁZQUEZ, Jorge Alberto, Derecho del Comercio Exterior, IIJ, UNAM, AAADAM, México, 2011

ZAMITIZ, Gamboa Héctor, coord., Gobernabilidad y desarrollo sustentable, INAP, México, 2009. pág 34.

\*Diccionario de la Real Academia Española. 21º edición. Madrid, 1984.

\*Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. Edmundo Jan Osmańczyk. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1976.

\*Diccionario etimológico...

HEMEROGRAFÍA

## REVISTAS

FEHER, Luis Eduardo, "El código de Federico", Revista de la Facultad de Derecho, Tomo LXV, No. 264, Julio-Diciembre 2015, pág.159

FRANCO MÉNDEZ, Estefania, Tradiciones, Revista Regina, AÑO 1 No. 4 , 2014, pág. 102, 103.

RABASA, Emilio O., El pensamiento Constitucional de Venustiano Carranza, Revista anuario Mexicano de Historia del Derecho, México 1995, pág. 151-162

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, La Reforma Constitucional en materia Indígena, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, ISSN versión impresa: 1405-9193/ ISSN versión electrónica: 24484881, Instituto de Investigaciones Jurídicas, última consulta 14/03/2017 Disponible en línea: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5654/7388>

GUERRERO OROZCO, Omar, Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias, Revista de administración Pública Tribuna "Tribuna", última consulta 17/03/2017, Disponible en línea: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18401/16538>

## PERIÓDICOS

La Jornada, British Petroleum, culpable por el derrame en el Golfo de México, Viernes 16 de noviembre de 2012, p. 27, [en línea] Disponible: <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/16/economia/027n1eco>

## FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, coord. ed. Javier Moreno Padilla, 26ª ed., Trillas, México 2014.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 173ª ed. México, Porrúa, 2014.

Constitución de 1917. DOF 5 de febrero 1917.

Código Sanitario de 1926. DOF 8 de junio 1926.

Ley forestal de 1926. DOF 24 de abril 1926.

Ley de expropiación. DOF 25 de noviembre 1936.

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.  
DOF 23 de marzo 1971

Ley General de Asentamientos humanos. DOF 26 de mayo 1976.

Ley Federal de Protección al Ambiente DOF 11 de enero 1982.

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente DOF 28 de enero 1988.

## TRATADOS INTERNACIONALES

Convenio de pájaros útiles a la agricultura 1902

CO10 Convenio sobre la edad mínima para empleo de niños en la agricultura. Ginebra 1921. [en línea] Disponible: [http://ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312155:NO](http://ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312155:NO)

CO13 Convenio sobre la Cerusa. Ginebra 1921. [en línea] Disponible: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:312158,es:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312158,es:NO)

Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados. Viena 23 de mayo 1969 [en línea] Disponible: [http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/Convencion\\_Viena.pdf](http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf)

La Convención sobre la Conservación de la Fauna y la Flora en su Estado Natural. Firmada en Londres en 1933

La Convención para la Preservación de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. Washington 1940

Convención Internacional para la reglamentación de la caza de la ballena. Washington, 1946. [en línea] Disponible: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0231.pdf>

Convenio Internacional para la protección de las aves. Paris, 1950 [en línea] Disponible: <http://www.ardeola.org/files/608.pdf>

Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por Hidrocarburos. Londres, 1954. [en línea] Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/354/33.pdf>

Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes. Ginebra, 1960. [en línea] Disponible: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:312260,es](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312260,es)

Convenio acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear. París, 1960. [en línea] Disponible: <http://www.minetur.gob.es/energia/nuclear/Legislacion/Internacional/Responsabilidad/ParisCONSOLIDADO.pdf>

Convención sobre el Consejo Internacional para la exploración del Mar. Copenhague, 1964. [en línea] Disponible: <https://www.boe.es/boe/dias/1969/09/22/pdfs/A14909-14911.pdf>

Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre la luna y otros cuerpos celestes. Londres, Moscú, Washington 1967. [en línea] Disponible: <http://www.inecc.gob.mx/descargas/ai/con19934.pdf>

Convenio africano sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales Argel 1968. [en línea] Disponible: <https://cites.org/sites/default/files/esp/news/world/30special.pdf>

Acuerdo europeo sobre la restricción del uso de determinados detergentes en los productos para lavar y limpiar. Estrasburgo 1968. [en línea] Disponible: [http://www.inecc.gob.mx/descargas/ai/con\\_46.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/ai/con_46.pdf)

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados .Viena 1969. [en línea] Disponible:

[http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/Convencion\\_Viena.pdf](http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf)

Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de aguas del mar por hidrocarburos. Bruselas 1969

Convenio Internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos. Bruselas 1969.

Convenio sobre las marismas de importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. Ramsar, 1971. [en línea] Disponible: [http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current\\_convention\\_text\\_s.pdf](http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current_convention_text_s.pdf)

Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas Ramsar, 2/2/1971, Modificada según el Protocolo de París, 3/12/1982 y las Enmiendas de Regina, 28/5/1987. [en línea] Disponible: <http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/manual6-2013-sp.pdf>

Declaración sobre el Medio Humano. Estocolmo, Suecia,1972. [en línea] Disponible:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la Desertificación. 1977 [en línea] Disponible: <http://www.onu.cl/onu/unccd/>

Carta Mundial de la Naturaleza [en línea] Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/356/16.pdf>

Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005 Cumbre Mundial Nueva York EUA, 2005. [en línea]

Disponible: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>

Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Rio de Janeiro, Brasil 1992 [en línea] Disponible:

<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Libro Blanco Sobre Responsabilidad Ambiental, Comisión Europea, última consulta: 02/04/2017 [en línea] Disponible:

[http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el\\_full\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_es.pdf)

#### FUENTES ELECTRÓNICAS:

Base de datos Estadísticos del SNIARN Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, Publicación 15 de diciembre 2015. [en línea] Disponible:

<http://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>

BATESON, Gregory, Steps to an ecological mind“The roots of ecological crisis”, Jasson Aronson Inc., Northvale New Jersey, London, 1972-1987, pág. 492-498

[en línea] Disponible:

<http://www.edtechpost.ca/readings/Gregory%20Bateson%20%20Ecology%20of%20Mind.pdf>

BUENO, Francisco, El jardín mesopotámico, los jardines colgantes de Babilonia, última consulta 14 de junio 2016, [en línea] Disponible:  
<http://www.jardinesdesevilla.es/hisojardineria/jardinesmesopotamia.pdf>

CONEVAL, Medición de la Pobreza en México 2014, coneval.org, julio 2015, última consulta 1º de mayo 2016. [en línea] Disponible:  
[http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014\\_CONEVAL\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf)

CORTÉS, Hernán, Primera Carta de Relación, “Hijo de la justicia y Regimiento de la Rica Villa de la Vera Cruz a la reina Doña Juana y al emperador Carlos V”, 10 de julio 1519, párrafo 39º, Memoria política de México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. última consulta 2º de Mayo 2016, [en línea] Disponible:  
<http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/1Independencia/1519PCR.html>

DEL ARENAL FENOCHIO, JAIME, Cronología de la Independencia (1808-1821), INEHRM, SEP, México, 2011. última consulta 2º de Mayo 2016, [en línea] Disponible:  
[http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/437/1/images/crono\\_independencia.pdf](http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/437/1/images/crono_independencia.pdf)

LANDGRAVE Rosario et alter, Investigación Ambiental 2012, Evaluación cuantitativa de la pérdida de humedales en México, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México 2012, última consulta 23 de agosto 2016 pág. 20- 35. [en línea] Disponible:  
<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetas/663/humedales.pdf>

MARCIAL PÉREZ, David, México insiste en que la destrucción del manglar en Cancún es legal, El País Internacional, 26 de enero 2016, última consulta 2º de Mayo 2016, [en línea] Disponible:  
[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/26/actualidad/1453777818\\_563623.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/26/actualidad/1453777818_563623.html)

MEADOWS, Donella et alter, The Limits to Growth ( Los Limites del Crecimiento), , Club Roma, 1972. [en línea] Disponible:  
<http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>

MIYASAKO, KOBASHI, ELIA CHIKI, Las áreas verdes en el contexto urbano de la ciudad de México, Universidad de Alicante, España, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009 pág.24-33. [en línea] Disponible:  
[https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/24404/1/Tesis\\_Miyasako.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/24404/1/Tesis_Miyasako.pdf)

Museo de las constituciones de México, Línea del tiempo, última consulta 2º de Mayo 2016, [en línea] Disponible:  
<http://museodelasconstituciones.unam.mx/lineadetiempo1814/>



Ministerio de Medio Ambiente de Japón, Yukio Hatoyama, Enseñanzas de la enfermedad de Minimata y el manejo del mercurio en Japón, Primer Ministro de Japón, 1º de Mayo 2010, Última consulta: 1º de Mayo 2016, [en línea] Disponible: [https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/es\\_full.pdf](https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/es_full.pdf)

NEGRETE ROVIRA, Miguel del Castillo, La distribución del ingreso en México, Este País, 1º de abril 2012, última consulta 1º de mayo 2016. [en línea] Disponible: <http://archivo.estepais.com/site/2012/la-distribucion-del-ingreso-en-mexico/>

PEREZ, Carlota, Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecnoeconómicos, Tecnología y Construcción v.21 n.1 Caracas, abril 2005, versión impresa ISSN 0798-9601, última consulta. 5 de mayo 2016. [en línea] Disponible: [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0798-96012005000100008&lng=es&nrm=i](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-96012005000100008&lng=es&nrm=i)

RUIZ PANTOJA, Teresita, Desigualdad en el Ingreso de los Hogares y pobreza en México, MARO Consultoría y capacitación, 22 junio 2015, última consulta 1º de mayo 2016. [en línea] Disponible: <https://maroconsultoriaycapacitacion.wordpress.com/2015/06/22/desigualdad-en-el-ingreso-de-los-hogares-y-pobreza-en-mexico/>

ROSELL, Joseph M., La basura tecnológica ¿nos arrebató el planeta?, ecogestos, 20 de julio 2015, última consulta 1º de mayo 2016. [en línea] Disponible: <http://www.ecogestos.com/la-basura-tecnologica-nos-arrebata-el-planeta/>

S.N., Los 10 peores desastres ambientales de la historia, Eco portal.net, 22 de agosto 2015, última consulta 1º de mayo 2016. [en línea] Disponible: <http://www.ecoportal.net/Eco-Noticias/Los-10-peores-desastres-ambientales-de-la-historia>

S.N., Desastre Químico En Seveso: Contaminación Química, 22 de diciembre 2014, última consulta 1º de mayo 2016. [en línea] Disponible: <http://historiaybiografias.com/seveso/>

S.N., El Mar de Aral, cómo el cultivo de algodón acabó con un gran lago, Recuerdos de Pandora, 20 de enero 2013 última consulta 1º de mayo 2016. [en línea] Disponible: <http://recuerdosdepandora.com/naturaleza/el-mar-de-aral-como-el-cultivo-de-algodon-acabo-con-un-gran-lago/>

RÁBAGO DORBECKER, Miguel, Derechos de propiedad Art. 27 Constitucional y art. 21 convencional, IIJ, SCJN, Fundación Konrad Adenauer, 2013, pág. 2301. [en línea] Disponible: <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/39.pdf>

Imagen 1.1 mapa del río Sacramento y las zonas de extracción de oro. [en línea] [https://es.wikipedia.org/wiki/Fiebre\\_del\\_oro\\_de\\_California#/media/File:California\\_Gold\\_Rush\\_relief\\_map.png](https://es.wikipedia.org/wiki/Fiebre_del_oro_de_California#/media/File:California_Gold_Rush_relief_map.png)

Imagen 1.2 Minería Hidráulica con cañones de agua. Department of Conservation Office of Mine Reclamation Abandoned Mine Lands Unit, California's Abandoned Mines A Report on the Magnitude and Scope of the Issue in the State Volume I, California EUA, June 2000, pág. 49.

en línea]:  
[http://www.conservation.ca.gov/omr/abandoned\\_mine Lands/AML\\_Report/Documents/volume1textonly.pdf](http://www.conservation.ca.gov/omr/abandoned_mine Lands/AML_Report/Documents/volume1textonly.pdf)

Imagen 1.3 Mapa del territorio vendido a EUA en el tratado Guadalupe-Hidalgo 2 de febrero 1848. Leopoldo Espinosa Benavides, Un Imperio venido a menos, Apuntes para la historia geográfica de México, Porrúa, México 2014, pág. 134 (creado por el cartógrafo John Disturnell en Nueva York ) [en línea]:

<http://cartografica.mx/2014/04/07/lunes-de-clasicos-el-mexico-de-1847/>

Imagen 1.4 Mapa de las minas explotadas en California. U.S. Department of the Interior | U.S. Geological Survey

[en línea]: <http://pubs.usgs.gov/fs/2005/3014/>

Imagen [http://www.kumeyaay.info/california\\_gold/](http://www.kumeyaay.info/california_gold/)

Imagen <http://www.pbs.org/wgbh/amex/gold/about.html>

Imagen <https://pubs.usgs.gov/fs/2005/3014/>

Mapa tratado Guadalupe hidalgo:

<http://www.davidrumsey.com/rumsey/Size4/D0117/5175001.jpg>

Humedales de México, última consulta. 11 de junio 2016.

[en línea] Disponible: <http://ramsar.conanp.gob.mx/sitios.php>

Carta de la Tierra 2000, última consulta 13 de junio 2016

<http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Cecadesu/Libros/202455.pdf>

Fundación Proteger, Conclusiones finales de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, última consulta 13 de junio 2016

<http://www.proteger.org.ar/cierre-cumbre-mundial-johannesburgo-2002/>

LLANO CIFUENTES CARLOS, ¿Qué es lo superfluo?, Diosesis de Santa Clara, última consulta. 24 de junio 2016, [www.diocesisdesantaclara.org](http://www.diocesisdesantaclara.org) [en línea]

Disponible: <http://diocesisdesantaclara.com/noticias/item/647.html>

BALDERAS, Francisco et al., Las Secretarías de Estado del Ejecutivo Federal, IIJ, UNAM, [en línea] Disponible:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art4.pdf>

PONS SÁENZ, Nuria, Pastor Rouaix, Serie Biografías para niños, INEHRM, México, 2014. [en línea] Disponible:

[http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/438/1/images/Pastor\\_Rouaix\\_Sep.pdf](http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/438/1/images/Pastor_Rouaix_Sep.pdf)

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, Los Grandes Problemas Nacionales, pág.

# Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano/ Cumbres de la Tierra

Primera Conferencia Internacional sobre el Uso Racional y la Conservación de la Biosfera. París 1968.

Conferencia Internacional Sobre el Uso Racional y la Conservación de la Biosfera  
Dio lugar al:  
1. Programa Hombre y Biosfera  
2. Sembró la idea de que la ONU promoviera un encuentro mundial sobre problemas ambientales.

Estocolmo, Suecia 1972

• Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Humano (5-16 de junio 1972)  
Dio origen a:  
1. Declaración de Estocolmo  
2. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

Estrategia Mundial para la conservación 1980

Carta Mundial de la Naturaleza 1982

Comisión Mundial Medio Ambiente Desarrollo de la Cumbre de la Tierra Informe Brundtland "Nuestro Futuro Común" 1987

Rio de Janeiro, Brasil Cumbre de la Tierra 1992

• Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (3-14 de junio) Dio origen a :  
1. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.  
2. Agenda 21 ó Programa 21 Firmado por 179 países.  
3. Convenio sobre la Diversidad Biológica  
4. Convención para evitar el cambio climático (Protocolo de Kioto 1997)

Johannesburgo, Sudáfrica Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002

Johannesburgo, Sudáfrica (26 de agosto al 4 de septiembre 2002) /Cumbre mundial sobre desarrollo sostenible Participaron 180 gobiernos y Dio origen a:  
1. Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible

Cumbre Mundial Nueva York EUA 2005

Cumbre Mundial 2005 Nueva York (14-16 de septiembre)  
Dio lugar a:  
1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005

Cumbre Mundial sobre Cambio Climático Copenaghe, Dinamarca 2009

(COP15) Dio lugar a:  
1. Documento Final de la COP15 no vinculante, sin objetivos cuantitativos y sin plazos (que no prolonga el PK)

Conferencia sobre Cambio Climático Paris, Francia 2015

COP21 Dio lugar a:  
1. Documento Final de la COP21 Es un acuerdo con efectos vinculantes.