

00761 9



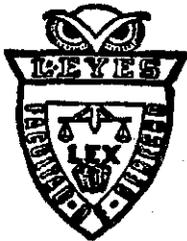
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"DERECHO Y POLITICAS RELATIVAS A  
LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN DERECHO  
P R E S E N T A:

TERESA GARMENDIA MAGAÑA



DIRECTOR DE TESIS:

DR. SERGIO R. MARQUEZ RABAGO

MEXICO, D. F.

2002



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.

*Sergio Ricardo Márquez Rábago*

*Doctor en Derecho*

México, Distrito Federal a 20 de febrero de 2001

**DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER**  
**JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS**  
**DE POSGRADO DE LA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**U.N.A.M**

La alumna, *Lic. TERESA GARMENDIA MAGAÑA*, me presento su tesis "**DERECHO Y POLÍTICAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**", que para optar por el grado de Maestra en Derecho realizó en esa División a su digno cargo. La anterior monografía me fue entregada conjuntamente con su atento oficio en el que me designa para formar parte de su jurado.

Por lo que hace a la tesis me permito emitir mi voto, de acuerdo a los siguientes razonamientos:

En su capítulo primero la maestrante realiza adecuadamente la definición de los conceptos generales que serán necesarios para arribar a la comprobación de su hipótesis de investigación, en estos demuestra el tomar en cuenta temas que no podría dejar de abordar dentro de la teoría de los derechos humanos y la protección del medio ambiente, como son los diversos conceptos de Derecho Ambiental, sus antecedentes y fuentes, así como su inserción en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al igual que un estudio de Derecho comparado del mismo rubro, la normatividad federal mexicana así como un estudio del Derecho Ambiental Internacional. Los anteriores conceptos y estudio, lo realiza utilizando bibliografía clásica y actualizada como Jesús Quintana Valtierra, Raul Brañes, José David García y Agustina James, Rafael Valenzuela, Carlos Arellano García, etc.

De manera puntual en su segundo capítulo desarrolla la relación del Derecho Ambiental con disciplinas alternas al Derecho como son la Ética y la Ciencia Política, a fin de justificar la disciplina y dar un alcance a los tutelados por dicha normatividad. Lo anterior, utilizando bibliografía adecuada de Peter Singer, Will Kymlicka, John Rawls, Charles Beitz, Jesús Quintana Valtierra, Manuel González Oropeza, Elisur Arteaga Nava y Enrique Sánchez Bringas.

Por lo que hace al capítulo tercero, lo dedica a analizar las facultades concurrentes de autoridades federales y locales en el sistema de Estado Mexicano, para definir las que están atribuidos éstos para llevar a cabo, y determinar el marco de actuación de todo nivel de autoridad, incluyendo el municipal, concluye el capítulo con una propuesta de creación de un tribunal administrativo en materia ambiental. Para este tercer capítulo ocupa conocimientos adecuados al tema derivados del estudio de la obra de Enrique Sánchez Bringas, José David García y Agustina James, Felipe Tena Ramírez, Jesús Quintana Valtierra, etc.

Por último su capítulo cuarto lo dedica al Derecho y políticas relativas a la protección del medio ambiente, precisando el concepto, importancia y trascendencia de la materia ambiental, la necesidad de una política definida en la misma, su reflejo en las funciones públicas; ubica al desarrollo sustentable como principio de la política ambiental y concluye con las perspectivas de ésta en México y la comunidad internacional. Lo anterior con el estudio de las opiniones de Diego Valadés, Raúl Brañes, Jesús Quintana Valtierra, Luis Aguilar Villanueva, etc.

Dentro de su hipótesis de trabajo sostiene la necesidad de que la magnitud del compromiso es correlativo a la enorme necesidad de proteger al medio ambiente, lo cual debe producir una respuesta inmediata a lograr

mediante la educación, el civismo y la ética, interrelacionadas con la normatividad jurídica

En sus conclusiones llega a demostrar que ha comprobado, en gran medida, su hipótesis y sostiene la necesidad, para lograr la adecuada protección del medio ambiente, legitimar a los particulares para exigir su necesaria y efectiva protección, llevando, incluso a jurisdicción administrativa el alcance de sus controversias y aún al ámbito de la justicia federal

El trabajo recepcional que califico en este voto y del cual fui asesor, fue elaborado con toda responsabilidad y capacidad intelectual por la licenciada Garmendia Magaña a quien por ello la felicito por el logro alcanzado y el producto de calidad que proporciona a nuestra comunidad académica

En virtud de todo lo anterior, y aún con las diferencias que aún se tienen con el autor, las que servirán para la réplica oral, en términos del Reglamento General de Exámenes de la Universidad y del de Estudios de Posgrado, otorgo al sustentante mi **VOTO APROBATORIO**.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mi admiración y respeto

**ATENTAMENTE**

  
**DR. SERGIO R. MÁRQUEZ RÁBAGO**

*Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

*Lic. Victor Manuel Martínez Bullé Goepi*

*Primer Visitador General*

México, D F a 11 de enero del 2002

**DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER**

JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE  
POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO  
PRESENTE

*Distinguido Doctor*

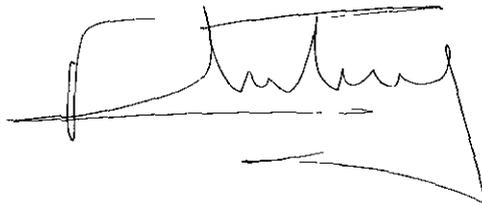
Recibí para revisión la tesis que, para obtener el grado de Maestría en Derecho, presenta la Lic. Teresa Garmendia Magaña, con el título "Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente".

Una vez leído cuidadosamente el trabajo considero que cumple satisfactoriamente con los requisitos de una tesis de maestría, pues refleja un trabajo de investigación sereno y completo sobre el tema, además de que está correctamente apoyado en un aparato crítico suficiente, así como una amplia consulta de fuentes bibliohemerográficas y legislativas

Por todo lo anterior expreso a usted mi **VOTO APROBATORIO** para la tesis arriba mencionada.

Sin más que tratar aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Victor Manuel Martínez Bullé Goepi', written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive, with a large initial 'V' and 'M'.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva Ciudad Universitaria  
Delegación Coyoacán 04510 México D F FAX (52 5) 665 21 93

**ASUNTO: VOTO APROBATORIO RAZONADO**

**DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER**  
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
FACULTAD DE DERECHO  
UNAM  
PRESENTE

Muy Distinguido Dr Patiño

Atendiendo al oficio No. JDEP/eg/641/01 en el que honrosamente se me designa, Sinodal Propietario para integrar el jurado que realizará el examen para obtener el grado de Maestra en Derecho a la Licenciada **MARIA TERESA GARMENDIA MAGAÑA**, con la tesis denominada "**DERECHO Y POLÍTICAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**", tengo a bien emitir el

**VOTO APROBATORIO RAZONADO**

Para dar cumplimiento con los requisitos que nuestra legislación universitaria exige y después de haber leído y comentado el contenido de la tesis con el postulante, apoyo mi voto en los siguientes razonamientos:

- La aportación de la tesis gira en torno a una importante conclusión. La gestión ambiental y sus componentes, la política, la legislación y la administración ambientales están inspirando a la legislación vigente sobre la materia
- El capítulo segundo contiene la estrecha relación que existe entre el Derecho Ambiental y otras disciplinas ajenas a la jurídica, como la ética y la ciencia política, particularizando algunas de sus consideraciones al medio ambiente
- En el capítulo tercero se presente algunos de los aspectos innovadores que contiene la LGEEPA en la política ambiental mexicana; la primera de ellas, se refiere a las facultades concurrentes entre la Federación, Estados y Municipios en materia ambiental, para ello, se analiza el sistema federal mexicano
- En el capítulo cuarto, se presenta las reflexiones acerca de la carencia de una política ambiental, así como la falta de un ordenamiento jurídico adecuado han sido y serán la causa del desequilibrio ecológico que padece el ambiente en que vivimos.
- Por último se argumenta que la política ambiental mexicana se ha visto fuertemente influenciada por la emergente concepción de las políticas públicas, dejando atrás al viejo concepto de política gubernamental debido al acelerado



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Ciruito Maestro Mario de la Cueva Ciudad Universitaria  
Delegación Coyoacán 04510 México D F FAX (52 5) 665 21 93

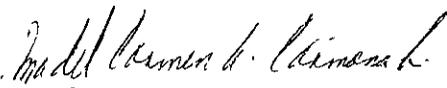
- crecimiento de la administración pública como actividad profesional que ha facilitado la interacción de intelectuales, universitarios, funcionarios públicos, empresarios, organismos no gubernamentales y científicos para que contribuyan a la solución de problemas en el marco del interés público
- Las fuentes documentales y teóricas, así como la metodología que se presentan cumplen con los requisitos que para trabajos de este nivel exigen el Reglamento General de Estudios de Posgrado, así como las normas complementarias de la Facultad de Derecho.
  - El fortalecimiento del Estado de Derecho que tanto nos interesa en nuestro país requiere de análisis transdisciplinarios que permitan la aplicación efectiva y el cumplimiento de la normatividad ambiental En la
  - En las conclusiones se encuentran las que se derivaron de la investigación y se hacen propuestas importantes por parte de la sustentante para poder dar un nuevo marco a la política de justicia en materia ecológica

Considero que la Tesis es una importante aportación al análisis del Derecho Ambiental en nuestro país sobre todo en los momentos en que se requiere fortalecer la transición

Por ello le rogaría extender una felicitación a la Licenciada María Teresa Garmendia Magaña y a la División que usted dirige ya que estudios como estos son la muestra del nivel académico de nuestra querida Institución

Aprovecho la ocasión para enviarle mis cordiales saludos.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, D F , a 5 de diciembre de 2001

  
DRA. MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA  
INVESTIGADORA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

Ciudad Universitaria a 10 de Diciembre de 2001.

**DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER**  
**JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADOS**  
**DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**P R E S E N T E**

Muy estimado Doctor Patiño:

He respuesta a su atento Of. No. JDEP/eg/639/01, en el que se me designa como Sinodal Propietario para integrar el jurado que habrá de practicar examen a la C. Licenciada **MARÍA TERESA GARMENDIA MAGAÑA**, quien aspira a obtener el grado de Maestra con el trabajo de investigación intitulado **“DERECHO Y POLÍTICAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE”**.

Sobre el particular, y respecto del ejemplar de tesis que formalmente me ha sido proporcionado, me permito expresar lo siguiente:

1. - El trabajo, se desarrolla en cuatro capítulos y conclusiones, aborda un tema de actualidad y de gran interés, ya que se refiere a la política pública ambiental mexicana y a la protección ambiental como “nueva atribución pública que compromete al Gobierno Federal...”.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

2. - En el primer capítulo, Intitulado “ANTECEDENTES, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO AMBIENTAL”, y con el propósito de esclarecer la naturaleza del tema a desarrollar, la Licenciada Garmendia nos ofrece definiciones y conceptos básicos para el desarrollo del trabajo y continua con un breve panorama de la evolución de la legislación en México y de los antecedentes del Derecho Ambiental Internacional.

3. - El capítulo segundo de la tesis, analiza el carácter interdisciplinario del tema y, describe la relación que existe entre el Derecho y otras disciplinas como la ética y la ciencia política, destacando el carácter humanista de la legislación ambiental y la alumna se cuestiona ¿quién tiene derecho a los recursos naturales?

4. - En el capítulo tercero de la tesis, “FACULTADES CONCURRENTES ENTRE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MATERIA AMBIENTAL”, la Srita. Garmendia analiza el marco jurídico de la materia en comentario y, destaca las facultades entre la Federación y los Estados y propone la creación del Tribunal Federal de lo Contenciosos Administrativo en Materia Ambiental

4. - Finalmente en el capítulo cuarto, se hacen una serie de reflexiones en torno a la política ambiental y al respecto la alumna asevera que hace falta un ordenamiento jurídico lo que a su parecer es la causa del desequilibrio ecológico que se padece, pero, sin entrar al análisis del marco institucional

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be the letter 'G'.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

La alumna cumple con el objetivo general propuesto en la tesis: analizar la política ambiental como atribución pública.

En mérito a lo anterior, considero que trabajo en cuestión cumple con los requisitos que establece la legislación universitaria y tengo a bien otorgar mi VOTO APROBATORIO.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Fuchs B. M.'.

DRA. MARGARITA FUCHS BOBADILLA

*Margarita Beatriz Luna Ramos*

MAGISTRADA DE CIRCUITO

DOCTOR RUPERTO PATIÑO MANFFER,  
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
FACULTAD DE DERECHO DE LA  
U.N.A.M.  
PRESENTE

Respetable señor Doctor.

La alumna TERESA GARMENDIA MAGAÑA, me presentó para su aprobación la tesis titulada "DERECHO Y POLÍTICAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE", para obtener el grado de Maestra en Derecho.

La investigación puesta a consideración de la suscrita, se desarrolló en observancia a la normatividad de la División de Estudios de Posgrado y a sus Normas Complementarias, conforme a lo siguiente:

La tesis aborda un tema de importante actualidad como lo es el relativo a la legislación y políticas públicas sobre la protección del medio ambiente, dándole el carácter de asunto prioritario. El tema en sí mismo es novedoso pues no obstante la importancia que debiera revestir, la realidad es que hasta los años recientes ha sido incorporada a las diversas legislaciones nacionales e internacionales, así sea en forma somera.

La originalidad del trabajo radica en los diversos conceptos que aporta, de esta manera, indica que la noción de medio ambiente debe ser entendida como un bien jurídico colectivo que se relaciona con la forma de disfrutar y aprovechar el bien y su titularidad; otorga carácter de obligación del Estado y derecho del ciudadano a todo lo relativo a la protección del medio ambiente.

Cuenta la investigación con un capitulado amplio y suficiente que abarca los diversos tópicos que el tema sugiere, y de esta manera en su capítulo primero relativo a los antecedentes, desarrollo y perspectivas del derecho ambiental, contiene por supuesto lo más relevante por cuanto a fuentes y antecedentes del

*Margarita Beatriz Luna Ramos*

MAGISTRADA DE CIRCUITO

tema, y una de las partes más importantes de este apartado es que abarca también el derecho ambiental internacional.

En este primer capítulo analiza con profundidad la reforma constitucional de 1987 a los artículos 27 y 73, que trajo como consecuencia la aprobación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que constituye el punto de origen para que la legislación vigente en nuestro país iniciara su actualización permanente, es así mismo lo que viene a configurar el denominado Derecho Ambiental, que a juicio de la autora se encuentra aún en proceso de perfeccionamiento, según lo plantea a lo largo de su investigación.

En el capítulo segundo formula un planteamiento poco usual, consistente en que la materia de su tesis guarda relación con disciplinas como la ética y la ciencia política; en efecto, esto es así pues las políticas públicas deben tener alta dosis de ética y habrán de obedecer a las reglas que establece la Ciencia Política para tener el efecto que se desea y por supuesto, alcanzar una satisfactoria protección del medio ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente trajo a la legislación nacional diversos aspectos de interés para los estudiosos del derecho, entre estos está lo relativo a las facultades concurrentes que surgen entre la Federación, Estados y Municipios en lo relativo al medio ambiente. Ello es motivo para que en el capítulo tercero se analicen los aspectos que como novedad aporta la citada Ley y que obliga al análisis del sistema Federal Mexicano, con el objeto de delimitar los ámbitos de autoridad en la materia: la Federal y la Estatal.

Así mismo analiza diversos preceptos constitucionales que guardan estrecha relación con la materia, como es el caso del artículo 124, por cuanto a la distribución de competencias. La autora de la tesis aporta al respecto una interesante conclusión: el marco jurídico existente, más que fortalecer, ha tendido a debilitar a las entidades federativas y municipales. Y acude para tal efecto a hacer la distinción entre facultades expresas y facultades concurrentes en materia de protección del medio ambiente.

En el capítulo cuarto afirma categóricamente que existe una carencia de una política ambiental y una falta de un ordenamiento jurídico; a estos dos elementos atribuye ser la causa del desequilibrio ecológico; y en este mismo apartado de la investigación cuestiona los impactos negativos que en el medio ambiente tienen los procesos productivos. Así mismo señala que las políticas gubernamentales en beneficio de la política ambiental mexicana, han sido suplidas por las políticas

*Margarita Beatriz Luna Ramos*

MAGISTRADA DE CIRCUITO

públicas y aquí también realiza una aportación muy importante: lo “público debe entenderse como la memoria del valor de la política ciudadana de individuos libres e informados; en correspondencia y lealtad con la mejor tradición republicana, sea liberal, democrática o social”

En el apartado de conclusiones, de manera concreta la autora de la tesis propone incluir expresamente en la Constitución la obligación a cargo de los poderes públicos de velar por la conservación del medio ambiente, así como la obligación de defenderlo y restaurarlo, lo cual conlleva el correspondiente derecho de los particulares para exigir dicha protección y el cumplimiento de las leyes ambientales al propio Estado; propone igualmente la creación de tribunales especializados en cuestiones ambientales.

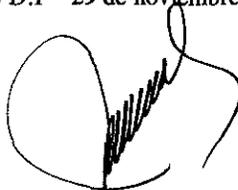
También propone la idea de que el medio ambiente tiene un valor independiente a los derechos individuales o comunitarios; y finalmente plantea una importante propuesta en el sentido de que las entidades federativas, los municipios y los ayuntamientos sean los que intervengan en el mayor número de casos posibles en la aplicación de la legislación, así como en las sanciones. Formula la necesidad de descentralizar programas y acciones en materia ambiental de tal manera que se amplíen las materias susceptibles objeto de convenios de coordinación.

Se trata de una tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho de amplio carácter propositivo, sobre un tema de palpitante actualidad, o una amplia bibliografía de carácter especializado y con un interesante apartado de medios electrónicos consultados.

Por todo lo anteriormente señalado, y en virtud de que el trabajo de investigación se efectuó en cumplimiento a las disposiciones establecidas por la división de estudios de posgrado de la facultad de derecho, y en cumplimiento a los requisitos exigidos por el Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, expreso una calurosa felicitación a su autora y me permito emitir el respectivo VOTO APROBATORIO.

Atentamente.

México D.F. 29 de noviembre del 2001.



***DRA. MIREILLE ROCCATTI VELÁZQUEZ***

**Ciudad de México 14 de noviembre de 2001.**

**DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER  
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM  
PRESENTE.**

DISTINGUIDO DR. PATIÑO MANFFER

RECIBÍ SU ATENTO ESCRITO DONDE SE ME DESIGNA COMO SINODAL SUPLENTE EN EL JURADO QUE EXAMINARÁ A LA LICENCIADA MARÍA TERESA GARMENDIA MAGAÑA, QUIEN PRETENDE OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO CON EL TRABAJO DE TESIS TITULADO **“DERECHO Y POLÍTICAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE”**, INVESTIGACIÓN RESPECTO DE LA CUAL ME PERMITO EMITIR EL VOTO RAZONADO CORRESPONDIENTE

EL TRABAJO DE TESIS DE MAESTRIA EN DERECHO, ESTÁ SISTEMATIZADO PARA SU ESTUDIO EN CUATRO CAPÍTULOS, CONCLUSIONES Y BIBLIOGRAFÍA .

LA AUTORA NOS DELIMITA SU OBJETO FUNDAMENTAL, ASÍ COMO SUS BASES Y ELEMENTOS DE ESTUDIO, A EFECTO DE ESTABLECER UN MARCO CONCEPTUAL Y UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA, RECURRIENDO A LOS DISTINTOS MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN COMO



***DRA. MIREILLE ROCCATTI VELÁZQUEZ***

EL INTERPRETATIVO, EL COMPARATIVO, EL NORMATIVO, EL HISTÓRICO Y EL EMPÍRICO.

LA AUTORA DE LA TESIS ESTUDIA LOS ENFOQUES JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, ÉTICO, ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIOLOGICO DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN MEXICO, ASÍ COMO LA CARENCIA DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL, Y LA FALTA DE UN ORDENAMIENTO JURÍDICO ADECUADO PARA REGULARLO

LA LICENCIADA GARMENDIA MAGAÑA PRETENDE DEMOSTRAR QUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INTERVIENEN CADA VEZ CON MAYOR VIGOR EN LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES Y HAN PROLIFERADO ORGANISMOS QUE CARECIENDO DE LA DENOMINACIÓN "TRIBUNALES", REALIZAN FUNCIONES DE CARÁCTER JURISDICCIONAL

CONSIDERA COMO PUNTOS RELEVANTES EN LA PROPUESTA DE SU INVESTIGACIÓN, LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL, ASÍ COMO LA FIJACIÓN DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL POR LA VÍA LEGISLATIVA Y ADMINISTRATIVA

EN EL PRIMER CAPÍTULO, LA SUSTENTANTE GARMENDIA MAGAÑA ANALIZA LOS ANTECEDENTES, EL DESARROLLO Y LAS PERSPECTIVAS DEL DERECHO AMBIENTAL EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

EN EL MISMO CAPITULO LA LICENCIADA GARMENDIA MAGAÑA, ANALIZA LA REGULACIÓN JURÍDICA Y ESTABLECE LAS FUTURAS TENDENCIAS DEL DERECHO AMBIENTAL

***DRA. MIREILLE ROCCATTI VELÁZQUEZ***

EN EL CAPÍTULO SEGUNDO, SE ANALIZA LA RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL DERECHO AMBIENTAL Y OTRAS DISCIPLINAS, COMO LA ÉTICA AMBIENTAL Y LA CIENCIA POLÍTICA, Y LO IMPORTANTE QUE SON PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

EN ESTE CAPÍTULO LA SUSPENDIDA ESTABLECE LA NECESIDAD DE CREAR Y FORTALECER LA CULTURA ECOLÓGICA, LA CUAL CONSTITUYE UNA RESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD EN GENERAL

EN EL CAPÍTULO TERCERO SE ABORDAN LOS ASPECTOS INNOVADORES QUE CONTIENE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA, COMO LO SON LAS FACULTADES CONCURRENTES ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS EN MATERIA AMBIENTAL

EL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DELIMITA EL IMPACTO QUE LOS DERECHOS AMBIENTALES HAN TENIDO EN LA SOCIEDAD AL SER CONSIDERADOS COMO DERECHOS DIFUSOS, MOTIVO POR EL CUAL REQUIERE DE MAYOR INTERÉS JURÍDICO

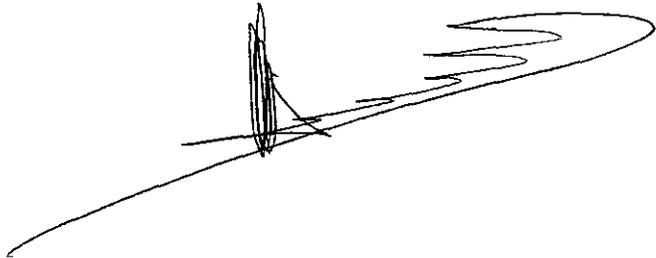
EN EL CAPÍTULO CUARTO, LA LICENCIADA GARMENDIA MAGAÑA RESALTA LA IMPORTANCIA DE CREAR UN ORDENAMIENTO JURÍDICO ADECUADO PARA CONTROLAR EL DESEQUILIBRIO ECOLÓGICO EN EL MEDIO AMBIENTE, ASÍ COMO INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS EN LA MATERIA QUE SE ENCARGUEN DE APLICAR LAS NORMAS TENDIENTES A PREVENIR Y CONTROLAR EL DETERIORO DE LA NATURALEZA



***DRA. MIREILLE ROCCATTI VELÁZQUEZ***

DESPUES DE REVISAR LA TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO PRESENTA LA LICENCIADA MARÍA TERESA GARMENDIA MAGAÑA, ME PERMITO EMITIR MI VOTO RAZONADO Y APROBATORIO, CON UNA AMPLIA FELICITACIÓN PARA EL AUTOR, TODA VEZ QUE EL TRABAJO DE REFERENCIA CUMPLE DE MANERA POR DEMAS SATISFACTORIA CON LOS ELEMENTOS NECESARIOS DE UN TRABAJO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA QUE PARA EL EFECTO EXIGE NUESTRA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

ATENTAMENTE

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

*Dr. Rafael Quintana Miranda*

México, D F , a 15 de Febrero de 2002

**DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER**  
**JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**P R E S E N T E**

Muy distinguido maestro

En cumplimiento a sus atentas instrucciones giradas en su oficio número JDEP / eg / 643 / 01 de fecha 9 de Octubre del año próximo pasado, en el cual se me designa como Sinodal Propietario para integrar el jurado de examen para obtener el grado de maestra en derecho que solicita la C. Licenciada **María Teresa Garmendia Magaña**, habiéndome entregado para su revisión un ejemplar de su tesis titulada **“Derecho y Políticas Relativas a la Protección del Medio Ambiente”**

Sobre el particular, tengo el agrado de comunicar a usted el VOTO RAZONADO correspondiente

En cuanto al tema desarrollado por la Licenciada María Teresa Garmendia Magaña, es de mucha actualidad e interesante, en razón del Derecho Ambiental

La tesis que nos ocupa, se elaboró en cuatro capítulos, el primero de ellos con antecedentes, desarrollo y perspectivas del tema

*Rafael Quintana Miranda*

El Capítulo Segundo se refiere a las consideraciones en materia ambiental de ciencias ajenas al derecho como lo son la ética y la ciencia política.

En el Capítulo Tercero, se estudia y analiza las facultades concurrentes entre la Federación, y los otros niveles de gobierno en dicha materia.

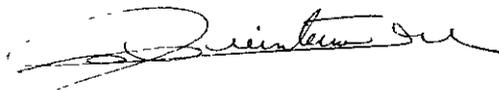
El Capítulo Cuarto, estudia el derecho y las políticas relativas a la protección del medio ambiente

Al finalizar el trabajo, se hacen conclusiones reflexivas sobre el tema abordado

Es de mencionar que la Licenciada Garmendia Magaña utilizó una amplia bibliografía que sustentó el tema que se desarrolla en la tesis

Sin otro particular, reitero a usted las seguridades de mi más alta y distinguida consideración

ATENTAMENTE



DR RAFAEL QUINTANA MIRANDA

A la memoria de

Pedro G Zorrilla Martínez

Juanita Ahedo de Magaña

# ÍNDICE

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>I. ANTECEDENTES, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO AMBIENTAL</b>	<b>5</b>
I 1 Conceptos relativos al Derecho Ambiental.. . . . .	5
I 2 Antecedentes del Derecho Ambiental.. . . . .	9
I 3 Fuentes del Derecho Ambiental .. . . . .	14
I 4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	17
I 5 Otras disposiciones constitucionales de relevancia ambiental ..	28
I 6 Principios Ambientales en las Constituciones Políticas de los Países de América Latina . . . . .	36
I 7 Ley Federal de Protección al Ambiente. . . . .	40
I 8 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	42
I 9 Delitos Ambientales . . . . .	44
I 10 Antecedentes, desarrollo y perspectivas de las dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de la protección del medio ambiente . . . . .	53
I 11 Antecedentes del Derecho Ambiental Internacional .. . . . .	65
I 12 Desarrollo del Derecho Ambiental . . . . .	69
I 13 México en la Cooperación Ambiental Internacional . . . . .	75
I 14 Perspectivas del Derecho Ambiental . . . . .	77

**II. CONSIDERACIONES EN MATERIA AMBIENTAL DE DISCIPLINAS ALTERNAS AL DERECHO (ÉTICA Y CIENCIA POLÍTICA) 80**

II 1 Ética Ambiental . . . . . 80  
II 2 Clasificación de la Ética Ambiental . . . . . 84  
II. 3 Justificación de la Ética Ambiental ... . . . . 90  
II. 4 ¿Quién tiene derecho a los recursos naturales?.. . . . 94

**III. FACULTADES CONCURRENTES ENTRE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MATERIA AMBIENTAL 101**

III. 1 Distribución de competencias entre la Federación y los Estados . 101  
III. 2 Facultades Expresas .... . . . . 106  
III 3 Facultades Implícitas..... . . . . 108  
III. 4 Facultades Coincidentes ..... . . . . 111  
III. 5 Facultades Concurrentes . . . . . 112  
III 6 Concurrencia entre la Federación, Estados y Municipios .. . 116  
III 7 Facultades Ambientales de la Federación . . . . . 123  
III. 8 Facultades Ambientales de los Estados . . . . . 128  
III 9 Facultades Ambientales de los Municipios . . . . . 132  
III 10 Facultad de suscribir convenios entre los tres ámbitos 136  
III 11 Distribución de competencias en un mismo ámbito . 140  
III 12 Propuesta de creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en Materia Ambiental . . . . . 143

## **IV. DERECHO Y POLÍTICAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE 152**

IV 1	Política Ambiental . . . . .	152
IV 2	Importancia de las Políticas Públicas . . . . .	154
IV 3	Formulación de la Política Ambiental. . . . .	158
IV 4	Política Ambiental por vía legislativa en México . . . . .	160
IV. 5	Política Ambiental por vía administrativa en México. . . . .	165
IV. 6	Política Ambiental por vía de la planeación en México . . . . .	169
IV. 7	Aplicación de la Política Ambiental . . . . .	174
IV. 8	Política Ambiental Mexicana . . . . .	176
IV 9	Instrumentos de la Política Ambiental Mexicana . . . . .	185
IV 10	Desarrollo Sustentable como principio de la Política Ambiental. . . . .	189
IV. 11	Derecho Ambiental y Política Ambiental . . . . .	197
IV 12	Política Ambiental Internacional... . . . .	200
IV 13	Perspectivas de la Política Ambiental en México .. . . .	205
IV. 14	Perspectivas de la Política Ambiental Internacional.....	208

## **CONCLUSIONES 210**

## **BIBLIOGRAFÍA 212**

I	Bibliografía General. . . . .	212
II	Bibliografía Especializada . . . . .	215
III	Publicaciones . . . . .	218
IV	Legislaciones . . . . .	221
V	Medios Electrónicos de Consulta . . . . .	223

## **INTRODUCCIÓN**

En los años ochentas, se argumentaba sobre la importancia de los temas ambientales; posteriormente, la protección del medio ambiente es un asunto prioritario en las políticas y leyes de los países. Los gobiernos, así como los diferentes partidos políticos se esfuerzan por establecer lineamientos y estatutos en favor del medio ambiente, tratando de aparentar que se consideran "verdes". Sin embargo, los problemas ambientales son globales y requieren de soluciones y respuestas globales: contaminación, destrucción de la capa de ozono, deforestación, incendios, radioactividad, lluvia ácida, sobrepoblación y desechos tóxicos, por mencionar algunos.

En general, cada problema necesita ser entendido y estudiado de manera particular. Dentro de este contexto, el derecho es sólo un elemento que nos ayuda a formar vínculos con otras disciplinas. Los abogados necesitamos diversificar el conocimiento acerca de las otras ciencias tendientes a la protección del medio ambiente para poder conocer la estructura y el contexto del Derecho Ambiental. Por ello, se puede decir que cada día se está incrementando la interacción que tiene el derecho con el medio ambiente. En efecto, la noción de medio ambiente debe ser entendida como un bien jurídico colectivo que se relaciona con la forma de disfrutar y aprovechar el bien y su titularidad. Derivado de lo anterior, en el capítulo primero se analizarán los diferentes antecedentes, desarrollo y perspectivas del Derecho Ambiental en el ámbito nacional e internacional.

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

En el caso de México, la reforma de 1987 a los artículos 27 y 73 constitucionales, así como la aprobación por el Congreso de la Unión de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante, LGEEPA) iniciaron un proceso de perfeccionamiento de la legislación vigente, con ello, se pretende entender la posición actual del Derecho Ambiental, y se tratará de determinar las posibles tendencias futuras de su desarrollo. Ciertamente, esta descripción permite explicar con más claridad lo que entendemos por Derecho Ambiental y, en especial, su función en la regulación jurídica general de las relaciones sociales. En efecto, se puede adelantar una importante conclusión. La gestión ambiental y sus componentes: la política, la legislación y la administración ambientales están inspirando a la legislación vigente sobre la materia.

El capítulo segundo atañe la estrecha relación que existe entre el Derecho Ambiental y otras disciplinas ajenas a la jurídica, como la ética y la ciencia política, particularizando algunas de sus consideraciones al medio ambiente. Así, se enriquecerá la concepción del Derecho Ambiental y le proveerá de otros instrumentos que faciliten su aplicación para que se tenga una eficiente protección del medio ambiente.

En el capítulo tercero contiene algunos de los aspectos innovadores que contiene la LGEEPA en la política ambiental mexicana, la primera de ellas, se refiere a las facultades concurrentes entre la Federación, Estados y municipios en materia ambiental. Para ello, se analiza el sistema federal mexicano, el cual supone la existencia de dos fuentes de autoridad: la federal y la estatal; como consecuencia de esto, la Constitución tiene la función de delimitar y definir los campos de competencia de ambos géneros de autoridades. Este principio tiene su base

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

prioritaria en el artículo 124 constitucional, por lo que se debe tomar siempre en cuenta en toda clase de conflictos que pudieran llegar a presentarse. Sin embargo, la distribución de competencias es un sistema complejo que no sólo descansa en este principio constitucional. Es por ello que el federalismo mexicano ha circunscrito la actuación de las autoridades locales, así como la función de su constituyente. La modalidad es que el marco jurídico existente, más que fortalecer, ha tendido a debilitar a las entidades federativas y municipales

En este contexto, veremos que en principio, las facultades que pueden desplegar los órganos de la Federación son aquellas que expresamente se les asigna y faculta en la Constitución *“facultades expresas”*. No obstante, operan ciertas modalidades que deben ser resueltas, como es el caso de las facultades concurrentes

En materia ambiental, estas facultades concurrentes se contemplan en la Constitución, artículo 73 fracción XXIX-G, y asimismo, en la LGEEPA, la cual es reglamentaria de este artículo. Las bases jurídicas señalan que son de competencia federal, las fracciones establecidas en el artículo 5º de la mencionada ley, mientras que la competencia de las Entidades Federativas y los Municipios, son las que le competen en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que se establezcan en las leyes federales y locales que regulan la materia ambiental

En el capítulo cuarto, se presenta las reflexiones acerca de que la carencia de una política ambiental, así como la falta de un ordenamiento jurídico adecuado han sido y serán la causa del desequilibrio ecológico que padece el ambiente en que

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

vivimos Paralelamente, no podemos negar que los procesos productivos han traído múltiples beneficios a la sociedad, sin embargo, uno de los eslabones fundamentales para el desarrollo de estos procesos se ha resentido enormemente *“nuestro medio ambiente”*.

Por ende, se argumenta que la política ambiental mexicana se ha visto fuertemente influenciada por la emergente concepción de las políticas públicas, dejando atrás al viejo concepto de política gubernamental debido al acelerado crecimiento de la administración pública como actividad profesional que ha facilitado la interacción de intelectuales, universitarios, funcionarios públicos, empresarios, organismos no gubernamentales y científicos para que contribuyan a la solución de problemas en el marco del interés público. Todo ello con la finalidad, de redescubrir y reafirmar el valor de lo público, entendiéndose por *“lo público”* la memoria del valor de la política ciudadana de individuos libres e informados, en correspondencia y lealtad con la mejor tradición republicana, sea liberal, democrática o social.

Finalmente, la protección ambiental es una nueva atribución pública que compromete al Gobierno Federal, a las Entidades Federativas y a los Municipios, para aplicar las normas tendientes a prevenir y controlar el deterioro de la naturaleza, por el desarrollo de las actividades humanas. La magnitud de tan enorme y fuerte compromiso, debe producir en el ánimo de todos, una respuesta inmediata, que sólo puede lograrse a través de la educación, el civismo y la ética (*“cultura ecológica”*), dado que ni las mejores leyes de políticas públicas, sistemas administrativos, ni el destino de cuantiosos cursos, lograrán el respeto a la naturaleza, si éste no ha sido inculcado con profundidad y consistencia

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **“ANTECEDENTES, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO AMBIENTAL”**

I 1 Conceptos relativos al Derecho Ambiental I 2 Antecedentes del Derecho Ambiental I 3 Fuentes del Derecho Ambiental I 4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos I 5 Otras disposiciones constitucionales de relevancia ambiental I 6 Principios Ambientales en las Constituciones Políticas de los Países de América Latina I 7 Ley Federal de Protección al Ambiente I 8 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente I 9 Delitos Ambientales I 10 Antecedentes, desarrollo y perspectivas de las dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de la protección del medio ambiente I 11 Antecedentes del Derecho Ambiental Internacional. I 12 Desarrollo del Derecho Ambiental I 13 México en la Cooperación Ambiental Internacional I 14 Perspectivas del Derecho Ambiental

#### **I. 1 Conceptos relativos al Derecho Ambiental**

Comenzaremos por definir lo que es ambiente y derecho que son conceptos claves para desarrollo de este trabajo de investigación. Así, la palabra ambiente proviene del latín *“ambiens”*, que significa aquello que cerca o rodea, ésta a su vez se deriva de la raíz latina *“ambiere”*, el cual se refiere a la acción de rodear, pudiendo deducirse que el término *“ambiente”*<sup>1</sup> hace referencia a

*“Todo aquello que se encuentra alrededor de una cosa o cuerpo determinado”*

---

<sup>1</sup> Al respecto, podemos distinguir que *“ambiente”* no es sinónimo de *“ecología”*. La palabra ecología fue acuñada en 1869 por el biólogo alemán Ernst Haeckel, para designar una disciplina que estudiaba las relaciones entre el hombre y su ambiente, es decir, la ecología es el estudio de la estructura y funcionamiento de la naturaleza.

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Usado en estos términos, el Derecho Ambiental podría incluir virtualmente nada. Ciertamente, como Albert Einstein una vez remarcó

*“El medio ambiente es todo lo que no soy yo”*

Sin embargo, el medio ambiente, en nuestros días, ha tomado una definición más específica, la cual es mencionada en el Acto de Protección Ambiental (*Environmental Protection Act*), que lo define como

*“El que se compone, por todo o en parte, por aire, agua y tierra”*

Adicionalmente, se puede decir que constituye el conjunto de elementos que en la complejidad de sus relaciones, constituyen el cuadro, el medio y las condiciones de vida del hombre y de la sociedad, tal como son o tal como son resentidos<sup>2</sup>

Por otra parte, la LGEEPA define al medio ambiente como.

*“El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”<sup>3</sup>*

Raúl Brañes apunta que

*“El ambiente debe ser entendido como un sistema, vale decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados que constituyen el sistema”<sup>4</sup>*

---

<sup>2</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 6

<sup>3</sup> Fracción I del artículo 3º de la LGEEPA

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Obviamente, estas definiciones son precisas en cuanto a que abarcan la naturaleza de lo que significa el medio ambiente, lo que nos permite concentrar nuestra atención en las leyes y prácticas que se encargan principalmente de su protección, conservación, preservación, prevención y restauración. Sin embargo, existen ciertas áreas del derecho que tratan de resolver superficialmente los problemas ambientales aunado a una complejidad en los procesos y una falta de lineamientos que hagan posibles su aplicación. En efecto, los conflictos que aparecen en materia ambiental por la forma de apropiación, uso y aprovechamiento de los elementos naturales; generalmente, en casi todos los países, se resuelven a través de instituciones jurídicas e instrumentos preexistentes en la legislación común, lo que provoca impunidad e ineficacia en la materia.

En lo relativo al derecho, este trabajo no intenta ser un listado descriptivo de los ordenamientos jurídicos, nacionales e internacionales, concernientes a la protección del medio ambiente, sino tratará de analizar las reglas y leyes que regulan la materia para poder tener una idea de lo que pasa en la práctica y en la aplicación de éstas. Porque si bien, la ley en sí es importante, también lo será su refuerzo para que sea eficaz en su aplicación en aras de resolver sustancialmente el deterioro ambiental que sufre el medio ambiente. Este refuerzo puede darse en las diferentes instancias gubernamentales, así como en las facultades que la ley les otorga; y no sólo estamos hablando del derecho, sino también consideramos que la política es un instrumento necesario para que la aplicación y el cumplimiento de las leyes y normas sean adecuados y eficaces.

---

<sup>4</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 20

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

De esta manera, la legislación ambiental debe de proveer remedios al caso particular enfatizando su carácter preventivo, siendo, desde mi punto de vista, el aspecto más interesante del Derecho Ambiental. Con ello, no se olvidará el apotegma de Francis Bacon

*“La naturaleza, para ser dominada, debe ser obedecida”*

Recientemente, se han investigado y desarrollado instrumentos legales que ayudan a la solución y a la prevención de los problemas ambientales y han llegado a producir legitimación. En efecto, el Derecho Ambiental está empezando a adquirir su propio aparato conceptual, en el sentido de que se está construyendo una serie de principios, conceptos y características particulares que le darán sustento para afrontar el deterioro del medio ambiente en beneficio no sólo de la sociedad, sino de la humanidad. Es una etapa reciente pero necesaria para que el Derecho Ambiental adquiera como disciplina su autonomía. Por lo que, este derecho puede definirse como

*“El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”*

Por su parte, Jesús Quintana Valtierra señala que el Derecho Ambiental es

*“El conjunto de reglas que se encargan de la tutela jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas”<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *op cit*, p. 17

Por ende, las definiciones que se han formulado del concepto del Derecho Ambiental contribuyen a precisar sus fronteras, lo que por cierto, no es una tarea fácil

## **I. 2 Antecedentes del Derecho Ambiental**

De esta manera, para entender el estado actual del Derecho Ambiental se requiere comprender su historia<sup>6</sup> No es para sorprenderse que esta historia sea larga En efecto, una visión del desarrollo del Derecho Ambiental, parece también necesaria para destacar la manera como se ha ido configurando los sistemas jurídicos de protección del medio ambiente y, en especial, para examinar sus tendencias En este sentido, el Derecho Ambiental es antiguo como la humanidad, porque la norma jurídica ambiental hizo su aparición en las comunidades primitivas, donde por lo demás ocupó un lugar principal<sup>7</sup>. Así, dentro de ellas había una idea muy clara sobre las relaciones de mutua dependencia que existen entre el hombre y la naturaleza, como lo ponen de manifiesto muchos testimonios. Siguiendo con estas ideas, el hombre ha ido modificando y protegiendo al medio ambiente a través de las distintas épocas de su evolución, por lo general, esta relación entre el hombre y medio ambiente ha originado el deterioro ambiental que padece no sólo nuestro país, sino el mundo entero Ciertamente, el progresivo dominio del hombre sobre la naturaleza determinó que las reglas de Derecho Ambiental fueran perdiendo importancia e incluso que en muchos casos desapareciera

---

<sup>6</sup> José Luis Soberanes dice que *“la ciencia de la historia del derecho es la disciplina que estudia de manera sistemática, crítica e interpretativa los fenómenos jurídicos del pasado que han tenido verdadera importancia y trascendencia en la sociedad”* Para ahondar en este tema, vease Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 1998, p 12

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Raúl Brañes argumenta que, el hecho es que la llamada: “*venganza de la naturaleza*” ha colocado al hombre moderno en la ineludible necesidad de establecer un sistema de protección jurídica de las condiciones que hacen posible la vida, sistema cuya complejidad se vincula con la complejidad que asume la relación sociedad-naturaleza, hasta donde se le conoce hoy en día. Por eso se dice que el Derecho Ambiental es un derecho nuevo, que se encuentra en una etapa de construcción, aunque lo cierto es que sus raíces son antiguas, por lo que a continuación, se hará una rápida reseña de la evolución histórica del Derecho Ambiental pero circunscrita al desarrollo de la relación sociedad-medio ambiente, con el fin de establecer la incidencia del derecho en materia ambiental.

En una primera etapa de avance, el hombre primitivo aprende a aplicar y controlar el fuego en apoyo a su propia existencia, siendo éste uno de los más importantes descubrimientos, y que constituyó un factor de dominio del hombre sobre la naturaleza. Con dicho evento el hombre recibió grandes beneficios, con lo anterior imprescriptiblemente, se inicia el inevitable proceso de contaminación en el ambiente, toda vez que la combustión produce artificialmente contaminantes a la atmósfera, así como también otro signo degradante, la utilización de vegetación forestal, como una de las principales formas de producir calor. Por ende, puede decirse que dentro de esta interrelación jurídica del hombre y el medio ambiente se estableció la norma jurídica ambiental con la finalidad de procurar el bien común<sup>8</sup>

Posteriormente, el hombre nómada se convierte en sedentario con la práctica de la agricultura, iniciándose una economía productiva, basada en el cultivo de

---

<sup>7</sup> Brañes Ballesteros, Raúl, *op cit*, p. 38

<sup>8</sup> García Saavedra, Jose David y Jaimes Rodríguez, Agustina, *Derecho Ecológico Mexicano*, Editorial UniSon, Universidad de Sonora, México, 1997, p. 29

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

alimentos y la crianza de animales domesticados, para tal propósito, el hombre tiene que talar e incendiar bosques para acondicionar los primeros campos de cultivo o para crear nuevas áreas para el ganado. Otro suceso de capital importancia, surgió gracias al desarrollo social y cultural de los grupos humanos, que dan como resultado, la aparición de las ciudades, lo cual lleva a la aplicación de un mayor número de elementos de la naturaleza para la construcción de las mismas, al mismo tiempo comienza a surgir un intercambio muy activo entre las diferentes ciudades, dando así, impulsos para la civilización

En la Edad Media, con el surgimiento del desarrollo tecnológico y científico, se implantan los cimientos del desarrollo industrial; es en este tiempo cuando surgen los primeros instrumentos mercantiles y bancarios a fin de favorecer el intercambio comercial; frecuentemente, en la industria se aplican las fuentes energéticas con perjuicio ambiental

Consecuentemente, se establecen en los estatutos de diversas ciudades, controles al medio ambiente relacionados con la contaminación; por otro lado, se constituyen numerosos principios de derecho privado concernientes a la regulación de los bienes comunales como el agua y tierra. Claro que, hasta ahora, pocas personas pensarían que estas leyes, normas y regulaciones eran parte de algo llamado *“Derecho Ambiental”* debido a que estaban enfocados a la protección de la propiedad privada y comunal

La Época Moderna, se caracterizó por los grandes descubrimientos geográficos y las conquistas territoriales. La colonización de América, África y Asia, inicia la explotación de los recursos naturales de una manera irracional, lo que ocasionó

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

consecuencias irreversibles. En este periodo se introdujeron diversas legislaciones cuyo objeto principal era la planeación de las ciudades que se sustentaba sobre bases jurídicas federales, las cuales no llegaron a ser implementadas en su mayoría por las autoridades locales, pues éstas tenían sus propias regulaciones de planeación.

La Revolución Industrial, además de dar origen a una transformación en el pensamiento y vida social, también presentó grandes variedades de índole económico y laboral, asimismo, esta época se constituyó por sus revolucionarios cambios tecnológicos, culturales, sociales, económicos y científicos; la segunda fase importante en la historia, con respecto a la relación que el hombre guarda con su ambiente, se presentó un nuevo entendimiento y un mayor control de la explotación y uso de los recursos naturales<sup>9</sup>. Así, poco a poco se fue legislando sobre varias áreas del medio ambiente, al mismo tiempo, se inicia una acelerada explotación de recursos naturales y es cuando en los países industrializados surge la preocupación por mantener ciertas porciones del territorio como reservas de recursos para el futuro.

Durante el Siglo XIX, se continúa el progreso científico de la humanidad ampliando y mejorando los sistemas de producción, teniendo como efecto una mayor capacidad por parte del hombre para aprovechar los recursos naturales, como es el caso de desarrollo de la química, que introduce el uso de los fertilizantes en la agricultura, que al dotar de elementos externos a la tierra, se logran moldear los ciclos y el desarrollo biológico de la naturaleza a la conveniencia del hombre.

---

<sup>9</sup>Por ejemplo, en Inglaterra, cuna de la Revolución Industrial, se establecieron los primeros controles públicos relativos a la protección ambiental. Todo ello debido a las constantes presiones de la sociedad sobre los problemas de salud pública.

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

El Siglo XX, es marcado por un constante proceso de industrialización, efecto de la rápida aplicación de la prosperidad y técnica en la producción, sobresaliendo la utilización del petróleo, como fuente energética, y la energía nuclear que van acompañadas de graves consecuencias nocivas de contaminación, entre otros.

No obstante, la crítica situación del deterioro ambiental que persiste en nuestro planeta, nos induce a una gran reflexión por parte de la sociedad en su conjunto, puesto que los efectos ambientales negativos van desde la erosión de la capa de ozono hasta la afección pulmonar, cáncer y otras enfermedades en los individuos. Es por ello que, el ser humano se ha preocupado por tratar de mejorar la sociedad en donde su familia se desarrolla, estableciendo un variado conjunto de normas y reglas de protección ambiental. De tales principios, se han desprendido las bases para la creación de los preceptos jurídicos de protección que conocemos actualmente, el problema por el que el mundo atraviesa no es algo nuevo, la solución será encontrar la existencia del equilibrio que se requiere entre el hombre y la naturaleza para poder reconstruir esa relación. Los objetivos básicos de manejo y conservación del medio ambiente deben dirigirse a la preservación de la diversidad biológica y cultural del país, así como al ofrecimiento de bienes y servicios derivados de los recursos naturales y culturales inmersos en los mismos.

Como la historia lo muestra, los ordenamientos jurídicos que se expidieron para la protección de los recursos naturales fueron distintos de país en país, no obstante, se puede comentar que tenían una característica en común: no existía una visión del

ambiente como un todo, sino era eminentemente de carácter sectorial, pues carecía de los procesos de interacción de los elementos naturales<sup>10</sup>

Sólo resta decir que las normas de protección de los elementos naturales que se generaron en épocas pasadas establecieron importantes principios al respecto y, en la práctica, son el componente mayoritario del Derecho Ambiental vigente.

### **I. 3 Fuentes del Derecho Ambiental**

Del latín *fons, fontis*, la expresión "fuente" se refiere

*"Al manantial de agua que brota de la tierra"*

El Diccionario de la Lengua Española registra como acepción de la palabra "fuente", al origen de una cosa<sup>11</sup>. Derivado de lo anterior, Carlos Arellano García expresa que las fuentes del derecho constituyen los elementos del conocimiento relativos al origen de las normas jurídicas<sup>12</sup>.

Eduardo García Máynez clasifica a las fuentes del derecho en:

*"Reales son los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas, formales son los procesos de creación de las normas jurídicas,*

---

<sup>10</sup> Rafael Valenzuela señala que *"históricamente, la incidencia del derecho en materias ambientales ha sido de dos clases: casual y deliberada, con la precisión de que su incidencia ha sido causal cada vez que el ordenamiento jurídico ha operado efectos relevantes sobre los factores ambientales o sobre las relaciones que los entrelazan sin que estos efectos hayan sido buscados como consecuencias previstas de sus efectos prescriptivos"*

<sup>11</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *op. cit.*, p. 295

<sup>12</sup> Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 186

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*e históricas son los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes*<sup>13</sup>.

Seguendo a Bonnacase, las fuentes formales del derecho

*“Son las formas obligadas y predeterminadas que ineludiblemente deben revestir los preceptos de conducta exterior, para imponerse socialmente, en virtud de la potencia coercitiva del derecho”*<sup>14</sup>

De acuerdo con la opinión más generalizada, las fuentes formales del derecho son:

*“La legislación, la costumbre y la jurisprudencia”*<sup>15</sup>

Ahora bien, según Jesús Quintana Valtierra, las fuentes del Derecho Ambiental se constituyen por

*“Aquellas normas jurídicas que se ocupan directa o indirectamente de la protección del medio ambiente, en el ámbito del Derecho Ambiental, tienen el carácter de difusas, esto es, con tal calificativo se alude a la dispersión de las normas jurídicas que regulan, ya sea directa o indirectamente, lo relativo a la protección del medio ambiente”*<sup>16</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta ser, no sólo por razón de jerarquía, sino también por cuestión de orden cronológico, la primera fuente del Derecho Ambiental. En efecto, es precisamente a partir de la Constitución, que se construye el ordenamiento jurídico del país, compuesto por leyes y códigos, ya sean civiles, administrativas, penales, de comercio, de procedimientos, procesal, etc ;

<sup>13</sup> García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1991, p. 50

<sup>14</sup> Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 161

<sup>15</sup> García Maynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 51

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

posteriormente, hace su aparición la legislación de carácter administrativo que busca su autonomía, como fiscal, minera, de aguas, bosques, ambiental, etc , las cuales se inspiran en los preceptos constitucionales

Como segunda fuente del Derecho Ambiental, se encuentra la legislación ordinaria federal y local en materia ambiental y disposiciones internas que emanan de los órganos de la Administración Pública Federal encargados de proteger al medio ambiente.

En tercer lugar está la jurisprudencia y la costumbre. A pesar de la poca injerencia que hasta ahora han tenido en el Derecho Ambiental, deben ser considerados como fuente de esta disciplina.

Adicionalmente, las sentencias judiciales constituyen la aplicación de normas generales de la legislación ambiental al caso concreto, se han dado pocos procedimientos que concluyan un procedimiento judicial<sup>16</sup>. También los actos y resoluciones administrativas constituyen una fuente de Derecho Ambiental que, generalmente producen normas jurídicas individualizadas

Por último, el derecho internacional resulta ser otra fuente, en efecto, es a través de los tratados y convenciones internacionales, así como de los procedimientos simplificados de arreglo y los actos conocidos como derecho internacional emergente, que el Derecho Ambiental se nutre

---

<sup>16</sup> Quintana Valtierra, Jesus, *op cit* , pp 23 y 24

<sup>17</sup> Garcia Saavedra, Jose David y James Rodriguez, Agustina, *op cit* , pp 80 y 81

## **I. 4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>18</sup>**

México cuenta con un sistema jurídico para la protección del ambiente, en el ámbito federal, está integrado por disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la LGEEPA, además de un conjunto de leyes federales y tratados internacionales. Así, los antecedentes de la legislación para la conservación ambiental, los encontramos dentro de la Constitución de 1917, donde se destaca la idea de función social de la propiedad privada como derecho absoluto que evolucionó y sufrió una transformación a causa de las modificaciones al artículo 27 de la Constitución de 1857<sup>19</sup>. En efecto, se estableció el derecho de propiedad de los particulares tiene su fundamento y es derivado del derecho de propiedad originaria de la Nación. Más aún, Víctor Martínez Bullé Goyri señala que es el rompimiento con el liberal individualismo, donde privan los derechos del individuo incluso por encima de la sociedad<sup>20</sup>. Posteriormente, este principio fue desarrollado por los Códigos Civiles para el Distrito Federal de 1870 y 1884. Cabe señalar que la concepción de protección ambiental no existía, ya que se consideraba que el propietario de las cosas podía disponer de ellas libremente<sup>21</sup>.

De esta manera, la Constitución se aboca a la protección del medio ambiente desde tres grandes planos distintos a saber:

### *1 La conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación*

<sup>18</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Febrero de 1917.

<sup>19</sup> Se recomienda consultar el análisis histórico, legal y político que realiza Sergio Márquez sobre las reformas constitucionales en: Márquez Rabago, Sergio, *“Atributos y Reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis Doctoral, México, 2000.

<sup>20</sup> Martínez Bullé Goyri, Víctor, *“Aspectos Constitucionales de la Energía en México”*, Petróleos Mexicanos, PEMEX Lex, Numeros 111 y 112, Septiembre-Octubre, México, 1997, p. 60.

<sup>21</sup> Para mayor información sobre el texto de la Constitución Política de 1857, véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, Porrúa, México, 1997.

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*2. La prevención y control de la contaminación ambiental que afecta la salud humana*

*3 El cuidado del medio ambiente frente al uso de los recursos productivos por parte de los sectores privado y social<sup>22</sup>*

Por una parte, el derecho al desarrollo sustentable y los principios de modalidades ambientales a la actividad industria se contemplan dentro del artículo 25 constitucional que menciona

*“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución*

*...Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente ”*

Asimismo, el artículo 26 constitucional instituye el fundamento del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores

---

<sup>22</sup> Campos Diaz Barriga, Mercedes, *La Responsabilidad Civil por Daños al Medio Ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie “Doctrina Jurídica”, Numero 25, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p 78

También, quedó establecido dentro de la Constitución Política de 1917, en el párrafo primero de su artículo 27 que

*“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. En el caso que la Nación requiera reunificar las propiedades podría hacerlo bajo el ejercicio del derecho de la expropiación que sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación”*

Para una mayor comprensión del artículo 27 constitucional se mencionan aspectos importantes concernientes a su historia. En 1916, Venustiano Carranza presentó a consideración del Congreso Constituyente, el proyecto que contenía una pequeña modificación en el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución de 1857, el cual facultaba al Estado para ocupar la propiedad de las personas, sin el consentimiento de éstas y previa indemnización, cuando lo exija la utilidad pública<sup>23</sup>.

*“La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización, la necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa y la expropiación se realizara por medio de la autoridad judicial, en el caso que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados”*

---

<sup>23</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit* , pp 67 a 69

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

La iniciativa fue dictaminada por una Comisión integrada por diputados y ésta aprobó la iniciativa, limitándose a sustituir el concepto de *“regular la propiedad privada”*, por el de *“imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”*. El 5 de febrero de 1917, fue incorporada la iniciativa al texto definitivo de la Constitución

A su vez, el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal no define la propiedad, limitándose a decir que:

*“El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”*

De esta definición legal se desprenden dos consecuencias: el derecho de propiedad está sujeto a las modalidades y límites señalados expresamente por el legislador y sólo dentro de esta esfera debe considerarse lícitos la disposición y goce de las cosas sobre la que la propiedad recae<sup>24</sup>.

Ahora bien, el texto del artículo 27 constitucional tiene tres principios importantes:

*1 Hace referencia a la naturaleza de la propiedad privada sobre tierras y aguas, refiriéndose a toda clase de bienes, en donde se consagra la función social de ésta, quedando claro que los atributos propios del dominio pueden ser limitados por razones de interés público*

*2 Expropiaciones que comprende no sólo tierras y aguas, sino también todos los bienes que pueden ser del dominio privado*

---

<sup>24</sup> De Pina, Rafael, *op cit*, p 64

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*3 La Nación regulará el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación*

La idea de conservación de los recursos naturales se encuentra establecida en la Constitución y no se opone al aprovechamiento de los mismos, ya que por ello se contempla que la Nación podrá regular en beneficio social ese aprovechamiento para cuidar su conservación<sup>25</sup>. Derivado de esto, podemos argumentar que el constituyente de 1917 prescribió que los recursos naturales debían ser aprovechados de acuerdo con la racionalidad productiva que les era propia y cuidando de su conservación, independiente de la lógica productiva, individual o social, en que estuviere inspirado el resto del sistema económico<sup>26</sup>.

Adicionalmente, la fracción XVI, artículo 73 constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre salubridad general, incluyendo las medidas que el Consejo de Salubridad General haya puesto en vigor, entre otras, las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación; es decir, la contaminación ambiental quedará inmersa en la noción de “Salubridad General de la República”.

*“Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y Salubridad General de la República 4º Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan ”*

<sup>25</sup> Campos Díaz Barriga, Mercedes, *op cit* , p. 78

<sup>26</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit* , p. 77

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Más adelante, la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado remitió al Congreso de la Unión una serie de iniciativas de la exposición de motivos que reformaban y adicionaban los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, y XXIX-F de la Constitución, que son los de interés en la materia<sup>27</sup> y que a continuación mencionaremos

*“Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que esta reforma propone están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad que ella determina, así como nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático . ”*

*“La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria ”*

*“En lo que concierne a la economía mixta mexicana establece la concurrencia del sector público, del sector social y del privado a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporado a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la Nación”<sup>28</sup>*

Actualmente, el artículo 27 constitucional señala que

*“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*

---

<sup>27</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de Febrero de 1983

<sup>28</sup> Marquez Rabago, Sergio, *op cit* , pp 325 y 326

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*propiedad privada Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización*

*La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.*

Asimismo, este artículo resume que la propiedad de la Nación sobre sus recursos naturales y toda la riqueza natural contenida dentro del territorio nacional es de carácter inalienable e imprescriptible, es decir, no puede transmitirse su dominio a los particulares y la Nación puede ejercer en cualquier momento su derecho para adjudicárselos, si es que alguno de ellos está en poder de un particular. Sin embargo, se pueden concesionar a particulares imponiendo algunas limitaciones. Al respecto, existe una limitación para adquirir el dominio de tierras y aguas es que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, así como las sociedades mexicanas, tienen derecho a adquirirlas, los extranjeros podrán adquirirlas siempre y cuando se consideren nacionales respecto de las propiedades que adquieran, conocida como “Cláusula Calvo”.

Por otro lado, queda estipulado en la fracción I del artículo 27 constitucional en la llamada zona restringida al establecer que *“en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta kilómetros en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas”* Y solamente a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores se podrá conceder autorización a los Estados

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones

Asimismo, dentro de la fracción II del artículo 27 constitucional, se establece una limitación a las asociaciones religiosas, que transcribiremos a continuación

*“Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria”.*

Adicionalmente, las instituciones de beneficencia pública o privada no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, haciendo esta prohibición extensiva a los bancos, como lo señalan las fracciones III y V del artículo 27 constitucional.

*“Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria”*

*“ Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración mas bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”*

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Otra cuestión de nulidades en lo referente a tierras, aguas y montes, pertenecientes a congregaciones, rancherías o comunidades; las cuales no se podrán enajenar, así como tampoco podrán ser objetos de comercio, así lo expresa la siguiente fracción del artículo 27 constitucional

*“VIII. Se declaran nulas: todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas ”.*

Las adiciones realizadas en 1983, que son las fracciones XIX y XX del artículo 27 constitucional, se consideran como postulados declarativos que deben ser implementados en las leyes secundarias, así como en medidas de organización dentro de la Administración Pública Federal. Dentro de estas fracciones se reitera el carácter de interés público que tienen en tanto la producción agropecuaria como su industrialización y comercialización. Por lo que, el Estado tiene la obligación de promover el desarrollo rural integral, respetando las garantías constitucionales, así lo estipula la Constitución:

*“Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos .El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica*  
*Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la*  
*producción agropecuaria, su industrialización y comercialización,*  
*considerándolas de interés público”*

La fracción XXIX-G del artículo 73 señala que el Congreso tiene facultad 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, de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El propósito de esta reforma fue permitir la participación de las Entidades Federativas y de los Municipios, en asuntos ambientales, que anteriormente estaban concentrados en la Federación. En efecto, la reforma a los artículos 27 y 73, fracción XXIX-G de la Constitución proporcionaron el fundamento necesario para un cambio sustancial en la legislación vigente en materia de protección al ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico que obedece a los cambios ocurridos en nuestro desarrollo, población y territorio, durante las últimas décadas y a la necesidad de superar las limitaciones del marco jurídico vigente. Permitiendo que las numerosas disposiciones constitucionales que se refieren a aspectos diversos de la problemática ambiental, sean reglamentadas de una manera orgánica, considerando las relaciones existentes entre el equilibrio ecológico, el ambiente y el desarrollo sustentable.

Los últimos lineamientos en las reformas constitucionales de 1992, deben considerarse como una etapa más del proceso que se inicia, en 1917, con la inclusión en el artículo 27 constitucional del principio sobre conservación de los recursos naturales, persiguiendo como finalidad la certidumbre jurídica al campo,

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

buscando así la capacitación, protección de la vida ejidal y comunal. Todo ello para producirse más tarde con la disposición del artículo 73 constitucional sobre prevención y control de la contaminación ambiental y del artículo 25 constitucional sobre el uso de los recursos productivos y el cuidado de su conservación y el medio ambiente. Por ello, el conjunto de estas disposiciones muestra una evolución del pensamiento del constituyente permanente que ahora culmina con la consagración en nuestra Carta Fundamental de una concepción integral del medio ambiente.

Como resultado tenemos que en México, se ha tratado de cuidar que el patrimonio de los recursos naturales, así como la explotación de los mismos sean en beneficio de la población nacional. Lo anterior, por medio de disposiciones constitucionales y otras normas jurídicas, que limitan la participación de los extranjeros dentro del territorio nacional. De esta manera, se protegen los recursos naturales y el medio ambiente, que es el patrimonio de los mexicanos, primordialmente. En efecto, en nuestro texto constitucional la protección del medio ambiente aparece como. *"una responsabilidad que deben compartir tanto el Estado como la sociedad civil"*, es decir, como un deber de las generaciones actuales de conservar un medio ambiente adecuado para las futuras generaciones<sup>29</sup>. Sin embargo, es fundamental modificar el esquema de participación de autoridades y gobernados a fin de asegurar la protección al ambiente y con ello el desarrollo integral y sustentable de la nación mexicana. Para ello, un paso necesario consiste en reformar el sistema jurídico mexicano, de manera que exista legitimación procesal para que cualquier gobernado pueda acudir ante las instancias jurisdiccionales en demanda por los daños que se estén o se puedan ocasionar al medio ambiente, partiendo de la base que la acción preventiva es requisito fundamental para la

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

protección al ambiente, esto es, se concibe la reforma legal y posiblemente constitucional, en el sentido de que la facultad jurisdiccional incluya la suspensión de las actividades o actos antes de que se ocasionen los daños al ambiente.

Dentro de este contexto, María del Carmen Carmona argumenta que se trata de acceder a un núcleo de derechos que podemos denominar como el derecho a un medio ambiente sano y que se estructuran mediante

*“El derecho a la información ambiental, el derecho a la participación social en la toma de decisiones, y el derecho a exigir la protección ambiental y la reparación del daño ambiental”<sup>30</sup>.*

## **I. 5 Otras disposiciones constitucionales de relevancia ambiental**

El artículo 3º constitucional, en las siguientes fracciones establece:

*“II El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios”*

Además

*“b) Será nacional, en cuanto, sin hostilidad ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos naturales, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura,*

---

<sup>29</sup> Campos Díaz Barriga, Mercedes, *op cit*, p 79

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*III Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República ”.*

Resulta evidente el interés del Estado, plasmado en las fracciones transcritas, por establecer e impartir un tipo de educación encaminada a desarrollar congruentemente todas las facultades del ser humano, promoviendo en él el amor a la patria y una conciencia de solidaridad, responsabilidad y justicia. Al respecto, la fracción XXXVI del artículo 3º de la LGEEPA define a la educación ambiental como

*“El proceso de formación dirigido a toda la sociedad, tanto en el ámbito escolar como en el ámbito extraescolar, para facilitar la percepción integrada del ambiente a fin de lograr conductas más racionales a favor del desarrollo social y del ambiente. La educación ambiental comprende la asimilación de conocimientos, la formación de valores, el desarrollo de competencias y conductas con el propósito de garantizar la preservación de la vida”*

Dentro de este contexto, la educación es un elemento indispensable para lograr el desarrollo armónico del individuo. Con educación se incrementa la posibilidad de que el aprovechamiento de los recursos naturales se realice en un marco de responsabilidad y sustentabilidad. Por ello, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante, LOAPF), en su fracción XXII del artículo 32-bis, establece como atribución de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otras

*“Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable*

---

<sup>30</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el Medio Ambiente*, Colección Nuestros Derechos, Cámara de Diputados, LVII Legislatura y la UNAM, México, 2000, p. 3

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*de recursos naturales, estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia, promover que los organismos de promoción de cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actividades y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural, y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, para fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación”*

Es cierto que, una de las tendencias constitucionales que se ha venido expresando con mucha fuerza es la que se refiere a la consagración constitucional del derecho fundamental de todas las personas a un medio ambiente adecuado. En nuestro país, se ha planteado en varias oportunidades la conveniencia de que la Constitución incorpore en el capítulo de garantías individuales un derecho de esa naturaleza. Sin embargo, este planteamiento ha sido recogido sólo por la LGEEPA<sup>31</sup>. En efecto, en 1988, la mencionada ley incluyó entre los principios de la política ambiental al establecer en la fracción XI de su artículo 15 que.

*“Toda persona tiene derecho a un ambiente sano”*

En las modificaciones de 1996 se amplió esta disposición, en la fracción XII del artículo 15, en los siguientes términos:

*“Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar este derecho”*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Además, las mismas modificaciones colocaron como el primer de los propósitos de la LGEEPA, en la fracción I del artículo 1º

*“Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar”.*

El derecho fundamental a un medio ambiente adecuado no debe confundirse con el *“derecho a la protección de la salud”*<sup>32</sup>, que fue incorporado a la Constitución como parte de las modificaciones que entraron en vigor en 1983. En efecto, el artículo 4º constitucional, en su primer párrafo, hace referencia a la protección y promoción del desarrollo de los recursos mediante la ley<sup>33</sup>

En este caso, la Constitución reafirma lo antes expuesto en relación con el aprovechamiento, preservación, protección y conservación de los recursos naturales. Al respecto, el citado artículo, en su párrafo cuarto establece

*“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.*

Sobre el tema, señalaremos algunas iniciativas dentro de la exposición de motivos presentadas por el Partido Verde Ecologista de México y por el Partido de la Revolución Democrática

*“Nunca antes, como ahora, los seres humanos nos habíamos enfrentado a efectos ambientalmente negativos, tan graves y profundos, como los que estamos viviendo en la última década del presente siglo ”*

---

<sup>31</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, p 102

<sup>32</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de Febrero de 1983

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*“ . También es importante reflexionar de que con las reformas se crea una nueva esfera de “derechos colectivos”, ya que el sujeto activo y pasivo de ese derecho, no son individuos claramente definidos ni personas jurídicas en el sentido tradicional del término, estamos frente a la defensa de intereses colectivos difusos”<sup>34</sup>*

Consecuentemente, con la adición que se hizo de un quinto párrafo al artículo 4º constitucional<sup>35</sup> se establece como garantía el que

*“ Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”*

Estas disposiciones estaban encaminadas, primeramente, a establecer lo que se denominó *“el derecho a la protección de la salud”*, y enseguida, a crear un sistema de concurrencia en materia de salubridad general. En nuestra opinión, el derecho a la protección de la salud comprende de manera parcial, por así decirlo, el derecho a un medio ambiente sano, en los términos de la LGEEPA, porque incluye la idea de la protección de la salud humana ante los efectos adversos del ambiente. Desde esta perspectiva, el derecho de protección a la salud lleva implícito el derecho a un ambiente sano, pues regula también los efectos del ambiente en la salud humana. Tanto, que la Ley General de Salud<sup>36</sup> reglamenta el derecho de protección a la salud, al precisar que es materia de salubridad general, entre otras, lo señalado en la fracción XIII del artículo 4º constitucional:

*“La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre”.*

---

<sup>33</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit* , p 103

<sup>34</sup> Marquez Rabago, Sergio, *op cit* , pp 487 a 489

<sup>35</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Junio de 1999

<sup>36</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de Febrero de 1984

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Sin embargo, siguiendo los argumentos de Raúl Brañes, el derecho a un medio ambiente adecuado comprende también otros elementos que no están incluidos en la idea de la protección a la salud. Ciertamente, el derecho a un medio ambiente adecuado no sólo se refiere a lo que es “sano” desde el punto de vista de la salud humana o lo que sería “saludable” para el hombre, sino también a lo que sería ecológicamente apropiado, esto es, lo que es benéfico para el ecosistema, incluido el hombre. En efecto, la consagración del derecho de protección a la salud, tiene una importancia para el Derecho Ambiental, porque por lo que implica darle un rango constitucional a un aspecto fundamental del derecho a un medio ambiente adecuado. Al respecto, Norberto Bobbio ha señalado que

*“El problema de los derechos fundamentales, ya no consiste en su reconocimiento, sino en la posibilidad de hacerlos efectivos”*

Por otra parte, el artículo 15 fracción XII de la LGEEPA establece

*“Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho”*

A partir de una interpretación armónica de ambos preceptos, se puede deducir que el derecho a la protección de la salud que garantiza el artículo 4º constitucional implica, entre otros, el derecho a un medio ambiente sano conforme a los términos de la LGEEPA. Sin embargo, este derecho fundamental no puede ejercerse debidamente en virtud de que la ley o el juzgador e incluso el Poder Ejecutivo Federal, no le reconocen al particular la legitimación activa, principalmente, frente a los actos de autoridad que vulneran o presumiblemente pueden conculcar su

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

derecho Ramón Ojeda Mestre argumenta que esta percepción es coincidente en diversos autores que apuntan dos obstáculos

*“La falta de reconocimiento por los tribunales del “interés jurídico” de los particulares para entablar una demanda por daños al medio ambiente, a menos que exista una afectación directa a su persona o a sus bienes, y el de que los particulares carecen de información sobre daños que posiblemente se estén generando al medio ambiente”<sup>37</sup>*

Sin embargo, Mireille Roccatti argumenta que.

*“Con base en los instrumentos internacionales, la legislación nacional y el gran movimiento social a favor del medio ambiente, resulta evidente que el derecho a un medio ambiente sano queda comprendido dentro de la categoría de los Derechos Humanos, tomando en cuenta el momento de su aparición y reconocimiento de los mismos por el orden jurídico”*

Continúa diciendo que estos derechos, también conceptuados como derechos difusos, colectivos o supraindividuales, no garantizan automáticamente su cumplimiento, por el hecho de incorporarlos al orden jurídico, por lo que se hace necesario implantar mecanismos idóneos para asegurar su eficacia<sup>38</sup>. Así, el derecho al medio ambiente adecuado representa un reconocimiento constitucional como garantía individual y social del derecho a vivir en un ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo, la salud y el bienestar de los individuos<sup>39</sup>, pero tal adición al artículo 4º constitucional, no deja de ser una mera declaración de buenas intenciones, ya que no establece la forma en que tal derecho podrá hacerse

---

<sup>37</sup> Ojeda Mestre, Ramon, *“La Legitimación Activa para el Juicio de Amparo en Materia Ambiental”*, Mexico, 2001, p 3

<sup>38</sup> Roccatti Velázquez, Mireille. *“El Derecho al Medio Ambiente en el contexto de los Derechos Humanos”*, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Año 8, Número 95, Junio, Mexico, 1998, pp 36 y 37

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

exigible, por lo que con base en una interpretación integral y razonada de la adición constitucional, es urgente realizar una adecuada y efectiva reforma judicial, a fin de crear los instrumentos procesales para la apropiada tutela de tal derecho fundamental, con independencia de las acciones civiles, penales y administrativas, que se generen en razón de la existencia de conflictos derivados de la indebida aplicación o inobservancia de la legislación ambiental.

Por otra parte, el artículo 115 Constitucional, relativo a la composición y división territorial de las entidades federativas, establece en su fracción V, lo siguiente

*“Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”*

Es interesante notar que la Constitución, hasta antes de 1983, en que fue reformado el artículo 115 en comento, no hacía referencia alguna a la creación de reservas ecológicas. Desde luego que, la incorporación de este término resulta ser un acierto y un avance para la conservación y preservación del medio ambiente<sup>40</sup> Además, con la finalidad de hacer efectivo lo dispuesto por el artículo constitucional de

---

<sup>39</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *op cit*, p. 7

<sup>40</sup> Marquez Rábago, Sergio, *op cit*, p. 331

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

mérito, en la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>41</sup>, en su fracción XII del artículo 9 establece

*“Corresponde a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones. participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables”*

Por último, en cuanto al Distrito Federal, el artículo 122 constitucional, en su base primera, fracción V inciso j), establece entre otras

*“La facultad con que cuenta la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de planeación del desarrollo, en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública, y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal”.*

## **1. 6 Principios Ambientales en las Constituciones Políticas de los Países de América Latina**

Alrededor del mundo, existe una tendencia de hacer constitucionales los principios fundamentales de la protección al medio ambiente, lo cual se ha expresado con más fuerza aún en las Constituciones Políticas de los países de América Latina que se han expedido a partir de 1972. En otras palabras, se ha estado desarrollando un constitucionalismo ambiental latinoamericano. En efecto, la

---

<sup>41</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Mayo de 1976

compleja historia política reciente de la gran mayoría de los 20 países que componen América Latina ha llevado a renovar sus instituciones, lo que se ha reflejado, entre otras cosas, en cambios constitucionales: en los últimos veinticinco años, 14 de los 20 países de la región, se han dado nuevas Constituciones, que de diversas maneras han procurado incorporar las modernas preocupaciones de la sociedad latinoamericana. Esto ha permitido, entre otras muchas novedades, que en estas nuevas Constituciones figuren un número importante de disposiciones que se refieren a la preocupación por la protección del medio ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sustentable. Se trata, de lo que Raúl Brañes ha llamado: un *"enverdecimiento"* de las Constituciones Políticas de los países de la región, que paulatinamente se han ido ocupando más y más de establecer las bases para el desarrollo de una legislación ambiental moderna. A este *"enverdecimiento"* de nuestras Constituciones no han sido ajenas, las dos conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (1972 y 1992). Así, ha ocurrido con las Constituciones de Panamá (1972), Cuba (1976), Perú (1979, sustituida en 1993), Ecuador (1979), Chile (1980), Honduras (1982), Haití (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992) y Argentina (1994). En todas estas Constituciones hay normas que establecen principios ambientales<sup>42</sup>

En ocasiones, estos principios han sido incorporados por reformas constitucionales anteriores a 1972, como ha sucedido con la Constitución Mexicana de 1917 (reformada en 1987), con la Constitución de Costa Rica de 1949 (reformada en 1994) y con la Constitución de Uruguay de 1966 (reformada en 1996). Otras

---

<sup>42</sup> Brañes Ballesteros, Raúl, *op cit*, p. 99

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

veces, los principios ambientales establecidos han sido profundizados, como ha sucedido con las Constituciones Políticas de Panamá, Cuba y Ecuador.

El “*enverdecimiento*” de las Constituciones latinoamericanas se ha llevado a cabo dentro de una tradición constitucional propia de los países de la región, constituida por las disposiciones que establecen prescripciones sobre la protección de los recursos naturales. Básicamente, los nuevos principios constitucionales se refieren al desarrollo sustentable, el deber del Estado y de la sociedad de proteger el medio ambiente, el deber de proteger ciertos componentes específicos del medio ambiente, la regulación de ciertas actividades, la protección del patrimonio cultural, el derecho a un medio ambiente adecuado y las garantías de dicho derecho, el deber de accionar en defensa de los intereses ambientales, la responsabilidad por el daño ambiental, el derecho de participación de la sociedad y el derecho a la información

En toda Constitución subyace un modelo de desarrollo económico que se establece mediante un conjunto de disposiciones que configuran lo que se llama. “*la Constitución Económica*”. La idea de desarrollo que se encuentra en las Constituciones políticas de América Latina se ha enriquecido en los últimos años con la incorporación de la idea del “*desarrollo sustentable*”<sup>43</sup>, que de acuerdo con la conocida fórmula del Informe *Brundtland* (1987), es un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Es cierto que,

---

<sup>43</sup> La LGEEPA define al desarrollo sustentable como “*el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras*”

la prescripción constitucional de que el Estado y la sociedad civil deben proteger el medio ambiente implica, por sí misma, la idea de que la Constitución promueve un modelo de desarrollo sustentable. Sin embargo, esta idea ha comenzado a hacerse explícita en diversos textos constitucionales.

En efecto, Raúl Brañes argumenta que se puede decir que estamos en presencia durante este último cuarto de siglo de un verdadero fenómeno de “*enverdecimiento*” de las Constituciones Políticas de los países de América Latina, que se ha dado poco a poco e, incluso, dentro de una determinada progresión histórica: primero, se establece el deber del Estado de proteger el medio ambiente, luego, este deber se extiende a la sociedad en su conjunto y se autorizan restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales, al mismo tiempo, se comienza a incorporar el derecho a un medio ambiente apropiado junto con los demás derechos fundamentales y a garantizar su ejercicio. Posteriormente, se inicia el establecimiento de la vinculación que existe entre el medio ambiente y el desarrollo, prescribiéndose que la economía debe orientarse hacia un modelo de desarrollo sustentable, y finalmente, se establecen ciertas bases constitucionales en temas específicos que serán desarrolladas por la legislación ambiental y la política económica<sup>44</sup>. Asimismo, es necesario que dentro de las Constituciones de América Latina, se haga efectivo el derecho a la información ambiental. Los gobernados deben tener acceso a la información sobre los problemas, riesgos y daños ambientales que aquejan a una población<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Por política económica se entiende “*la aplicación de determinadas medidas por parte de las autoridades para conseguir determinados fines*” Cfr., Cuadrado Roura, Juan, *Introducción a la Política Económica*, Editorial McGraw Hill, España, 1995, p. 23.

<sup>45</sup> García Saavedra, José David y Jaime Rodríguez, Agustina, *op. cit.*, p. 104.

## **I. 7 Ley Federal de Protección al Ambiente<sup>46</sup>**

El derecho ambiental en México tiene sus primeras expresiones como tal a través de los textos legales. La primera norma fue la Ley Federal para Prevenir y Combatir la Contaminación, que con un criterio sanitarista no fue posible de aplicarse debido a que se publicó después de una reforma constitucional que le daba fundamento<sup>47</sup>

La segunda ley, fue publicada en 1982 con el nombre de Ley Federal de Protección al Ambiente (en adelante, LFPA). Esta ley vino a sustituir a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, manteniendo los mismos cánones, es decir, con el objeto de proteger la salud humana y el mejor uso y disfrute de los recursos naturales, puesto que aún prevalecía el criterio de causa-efecto entre el deterioro ambiental y la salud humana. La idea de sustituir una legislación por otra fue porque el modelo anterior ya no se adecuaba a los nuevos tiempos. La intención era crear una ley más dinámica para hacerla accesible al gobernado, sin embargo, aún eran las mismas bases constitucionales las que regían a la nueva legislación<sup>48</sup>. Dentro de esta perspectiva, esta ley establecía que las disposiciones de la misma regirían en todo el territorio nacional y, por otra parte, que su aplicación era competencia del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General, pero también en coordinación con diversas Secretarías de Estado. Para estar de acuerdo con lo que habían establecido al respecto las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de estas reformas, se reguló al medio

<sup>46</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de Enero de 1982

<sup>47</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *op cit*, p. 55

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

ambiente y a los recursos naturales que lo integran para la formulación de la política ambiental, así como aquellos elementos que sufren impactos o tienen repercusiones en el medio ambiente y en los ecosistemas

Siguiendo el modelo anterior y con pocas variaciones, la LFPA instituyó algunas disposiciones sobre la regulación de la contaminación atmosférica, de las aguas, del suelo y del medio marino, así también la contaminación generada por energía térmica, ruido y vibraciones, además se añadía un capítulo sobre la protección de los alimentos y bebidas por efectos del medio ambiente, el cual se encontraba reglamentado en el Código Sanitario. En efecto, las mismas materias ya se encontraban reguladas por diversos ordenamientos legales, los cuales eran leyes supletoras de la LFPA. Por ende, si bien es cierto que ya se había publicado una nueva ley que regulara la materia ambiental, la estructura de las instituciones y organismos públicos no correspondían ni se adecuaban a esta nueva legislación, por lo que tampoco fue aplicada cabalmente

En suma, María del Carmen Carmona explica que estas leyes

*“Sacaron la luz uno de los principales problemas para la aplicación de una materia que había sido federalizada sin un criterio constitucional adecuado. Pronto los problemas ambientales, que no respetan las barreras políticas, de competencia y jurisdiccionales, rebasaron al gobierno federal y crearon una serie de lagunas jurídicas que lo único que provocaron fue la impunidad en esta materia. Al no saberse a quién corresponde la defensa del ambiente, el único que se beneficia es quien deteriora el ambiente, ya que nunca le llegará el castigo”<sup>48</sup>*

---

<sup>48</sup> García Saavedra, José David y Jaimes Rodríguez, Agustina, *op. cit.*, p. 93

<sup>49</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, p. 55

## **I. 8 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>50</sup>**

Actualmente, la base legal de la política ambiental está determinada por la LGEEPA. Esta ley, entró en vigor el 1º de marzo de 1988, abrogando a la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual estaba vigente desde 1982, y que fue abrogada de manera expresa por el párrafo primero del artículo 2º transitorio de la LGEEPA, junto con las demás disposiciones legales que se opusiera a ella<sup>51</sup>. La aplicación de la LGEEPA fue más allá que sus antecesoras, contaba con un fundamento constitucional, que aunque debatido y poco entendido en el momento de su creación fue poco a poco ganando carta de identidad, al establecer el principio del sistema de concurrencias para que los tres niveles de gobierno tuvieran una distribución de funciones y atribuciones que permitían una mayor aplicación de ciertas instituciones y figuras<sup>52</sup>.

La LGEEPA es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del medio ambiente, en el territorio nacional y a las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés general

Esta ley es distinta a todas las demás, ya que contiene dentro de cuerpo los principios de la política ecológica y regula sus instrumentos para preservar la base de recursos naturales y elevar, en forma sostenida, la calidad de vida de la población, el

---

<sup>50</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Enero de 1988

<sup>51</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *“Información Básica sobre las Áreas Naturales Protegidas de México”*, México, 1989, p 3

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

principio de la participación de las comunidades en su establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia, así como prevenir y controlar la contaminación ambiental

Asimismo, se incluyeron en el Programa Nacional para la Protección Ambiental 1990 - 1994, en el cual se introdujo el concepto de desarrollo sustentable y, de este modo, se amplió la esfera de acción de la política ambiental

Durante casi ocho años, la LGEEPA rigió la materia de que se ocupa con arreglo al mismo texto que entró en vigor en 1988. Esta situación se modificó en 1996 con la expedición de un decreto<sup>53</sup> que reformó, adicionó y derogó un importante conjunto de sus disposiciones. En suma, la reforma incrementó la gama de instrumentos legales a disposición de las autoridades ambientales, así como a los particulares para desarrollar proyectos de protección, preservación y aprovechamiento sustentable. Estas modificaciones estuvieron orientadas a modernizar la regulación ambiental con el objeto de cambiar la distribución de competencias en materia ambiental entre los tres órdenes de gobierno, regular la biodiversidad biológica, ampliar los espacios para participación social, modificar algunos aspectos de las normas sobre contaminación ambiental, reglamentar el derecho a la información ambiental y, revisar las disposiciones existentes sobre procedimientos de inspección, vigilancia y aplicación de sanciones, incluidas las normas sobre recurso de revisión y denuncia popular

---

<sup>52</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *"El Preámbulo de las Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El Nuevo Derecho Ambiental Mexicano"*, Petroleos Mexicanos, PEMEX Lex, Numeros 105 y 106, Marzo-Abril, México, 1997, pp 25 y 26

## **I. 9 Delitos Ambientales**

Raúl Plascencia argumenta que en la última década, el gobierno federal se ha visto preocupado por la protección del ambiente, en virtud de considerarla vital para orientar un desarrollo sustentable que permita el bienestar a la población sin afectarlo, muestra de dicha tendencia es la protección otorgada al ambiente a través de las reformas penales, las cuales comprenden dicho bien jurídico como objeto de protección. Dentro de este contexto, uno de los tópicos en materia ambiental de relevancia para el cuidado del medio ambiente, lo es sin duda el control social, orden y delito. Nuestro sistema de justicia ambiental se caracteriza por su naturaleza inminentemente administrativa y la accesoriedad del Derecho Penal al acto administrativo. Sin embargo, los controles ejercidos que en su gran mayoría van de la multa a la clausura parcial o total de la actividad infractora de la ley, no han sido suficientemente fuertes para inhibir conductas atentatorias al medio ambiente.

Luego entonces, la necesidad de ejercer medidas más severas y uniformes en la conservación del medio ambiente, constituye sin duda alguna, uno de los temas esenciales a profundizar, máxime que las tendencias actuales del Derecho Penal van en el sentido de la descriminalización y la adopción de penas alternativas a la prisión, dado el fracaso de ésta como instrumento rehabilitador<sup>54</sup>

En este orden de ideas, se puede deducir que el objeto jurídico que tutelan nuestras leyes ambientales aún se encuentra en construcción y no está suficientemente explicitado, de ahí que prevalezca el dominio de la sanción

---

<sup>53</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de Diciembre de 1996

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

administrativa sobre la penal. No existe tampoco una sistematización que nos permita el ir reformulando los objetos de protección del medio ambiente y su funcionamiento en concordancia lógica y técnica de un marco general establecido.

Asimismo, los distintos procedimientos administrativos y figuras delictivas que establecen cada una de las leyes mencionadas en sus capítulos relativos a sanciones, también merecen una evaluación y reformulación para que el objeto jurídico que se pretende tutelar a través de los tipos penales especiales, respondan a los objetivos generales planteados en las distintas leyes sectoriales que analizaremos más adelante.

También será recomendable el permear los distintos procedimientos administrativos que existen, para proponer un solo procedimiento administrativo, por el cual tuvieran que pasar todas las licencias y autorizaciones, así como la violación y desacato a las leyes sectoriales y que no entrañaran la comisión de algún delito, con ello se pretende darle más fuerza y eficacia a la aplicación de la norma sectorial.

En lo que respecta a los delitos ambientales, comenzaremos por el artículo 7º del Código Penal Federal<sup>55</sup> que define al “delito” de la siguiente manera:

*“Es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”*

Ahora bien, se menciona los delitos que aborda la reforma presentada por la SEMARNAP a incluirse en el Código Penal para el Distrito Federal, y que se aprobó en sesiones del 24 y 31 de octubre de 1996, por el Congreso de la Unión<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Gutiérrez Najera, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, p. 401.

<sup>55</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de Agosto de 1931.

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

La Ley Federal de Caza<sup>57</sup> fue reformada mediante decreto, el cual derogó los artículos 30 y 31 de la mencionada ley, referente a los delitos y se ubica en el Código Penal Federal. Respecto a la competencia de los tribunales para conocer los delitos en materia de caza, se encuentran contemplados en los siguientes artículos, que a la letra dicen

*“Artículo 29 Los tribunales de la Federación conocerán de los delitos en materia de caza”*

*“Artículo 38 Son reincidentes las personas condenadas o declaradas infractores por igual delito o falta, en un lapso de cinco años”*

La Ley General de Salud contempla los delitos en los artículos del 455 al 472, y los que tienen relación directa con las cuestiones relativas al medio ambiente se encuentran especificados en los siguientes artículos del Capítulo VI, de la referida ley, los que nos permitimos transcribir para su mejor entendimiento

*“Artículo 455 Al que sin autorización de las autoridades sanitarias competentes o contraviniendo los términos en que ésta haya sido concedida, importe, posea, aisle, cultive, transporte, almacene o en general realice actos con agentes patógenos o sus vectores, cuando éstos sean de alta peligrosidad para la salud de las personas, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas emitidas por la Secretaría de Salud, se le aplicará de uno a ocho años de prisión y multa equivalente de cien a dos mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate*

---

<sup>56</sup> Bajo el título “Reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal (Delitos Ambientales)”

<sup>57</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Enero de 1952

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*Artículo 456 Al que sin autorización de la Secretaría de Salud o contraviniendo los términos en que ésta haya sido concedida, elabore, introduzca a territorio nacional, transporte, distribuya, comercie, almacene, posea, deseche o, en general, realice actos con las sustancias tóxicas o peligrosas a que se refiere el artículo 278 de esta Ley, con inminente riesgo a la salud de las personas, se le impondrá de uno a ocho años de prisión y multa equivalente de cien a dos mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.*

*Artículo 457 Se sancionará con pena de uno a ocho años de prisión y multa por el equivalente de cien a dos mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate, al que por cualquier medio contamine un cuerpo de agua, superficial o subterráneo, cuyas aguas se destinen para uso o consumo humanos, con riesgo para la salud de las personas*

*Artículo 458 A quien sin la autorización correspondiente, utilice fuentes de radiaciones que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud de las personas, se le aplicará de uno a ocho años de prisión y multa equivalente de cien a dos mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate”*

La Ley de Aguas Nacionales<sup>58</sup> contempla delitos ambientales en los siguientes artículos que a la letra dicen

*“Artículo 180 La desobediencia y resistencia de particulares que impidan las actividades encomendadas a las autoridades en esta ley, o se opongan a que se efectúe alguna obra o trabajo ordenado por ellas, serán sancionadas con arreglo a lo dispuesto en los capítulos I y II, título sexto, libro segundo del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal*

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

*Artículo 181 Al que dañe o destruya una obra hidráulica de propiedad nacional, se le aplicará prisión de uno a diez años y multa hasta por el importe del daño causado*

*Artículo 182 Al que por cualquier medio explote, use o aproveche aguas de propiedad nacional o del subsuelo en zonas vedadas, sin concesión o permiso o en volúmenes mayores de los concedidos o permitidos, se le aplicará de seis meses a seis años de prisión y multa equivalente de 3 a 300 días de salario mínimo general vigente en la zona de que se trate. No se comprende en este delito el uso y aprovechamiento del agua por medios manuales para fines domésticos y de abrevadero, siempre que no se desvíen las aguas de su cauce. Para proceder penalmente se requerirá de acusación o denuncia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos".*

Asimismo, como lo mencionamos anteriormente, un importante avance fue la inclusión de un capítulo único de "Delitos Ambientales"<sup>58</sup>, el cual consta de diez artículos, en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, estas modificaciones entraron en vigor el 14 de diciembre de 1996 y los transcribimos textualmente

*"Artículo 414 Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, al que sin contar con las autorizaciones respectivas o violando las Normas Oficiales Mexicanas a que se refiere el artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, realice, autorice u ordene la realización de actividades que conforme a ese mismo ordenamiento*

---

<sup>58</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de Diciembre de 1992.

<sup>59</sup> Juan Terradillos hace un análisis acerca de las innovaciones que posee el Código Penal Español argumentando que "en el ámbito de la protección penal del medio ambiente, esas innovaciones no se han limitado a retocar los perfiles del viejo delito ambiental junto a la tutela del medio ambiente y de los recursos naturales se acomete la del patrimonio cultural y del territorio" Consúltese Terradillos Basoco, Juan, Derecho Penal del Medio Ambiente, Editorial Trotta, Madrid, 1997

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*se consideren como altamente riesgosas y que ocasionen daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, o a los ecosistemas. En el caso de que las actividades a que se refiere el presente artículo se lleven a cabo en un centro de población, la pena de prisión se incrementara hasta en tres años*

*Artículo 415 Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, a quien*

*I Sin autorización de la autoridad federal competente o contraviniendo los términos en que haya sido concedida, realice cualquier actividad con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, la fauna, la flora o a los ecosistemas;*

*II Con violación a lo establecido en las disposiciones legales o Normas Oficiales Mexicanas aplicables, emita, despida, descargue en la atmósfera, o lo autorice u ordene, gases, humos o polvos que ocasionen daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la fauna, a la flora o a los ecosistemas, siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas de jurisdicción federal, conforme a lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y*

*III En contravención a las disposiciones legales o Normas Oficiales Mexicanas, genere emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica, provenientes de fuentes emisoras de jurisdicción federal; conforme al ordenamiento señalado en la fracción anterior, que ocasionen daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la flora, a la fauna o a los ecosistemas*

*Artículo 416 Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, al que sin la autorización que en su caso se requiera, o en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y Normas Oficiales Mexicanas descargue, deposite, o infiltre, o lo autorice u ordene, aguas*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*residuales, líquidos químicos o bioquímicas, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal, que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua de las cuencas o a los ecosistemas,*

*II Cuando se trate de aguas para ser entregadas en bloque a centros de población, la pena se podrá elevar hasta tres años más, y*

*III Destruya, desequie o rellene humedales, manglares, lagunas, esteros o pantanos*

*Artículo 417. Se impondrá pena de seis meses a seis años de prisión y de cien a veinte mil días multa, al que introduzca al territorio nacional, o comercie con recursos forestales, flora o fauna silvestre viva, sus productos o derivados o sus cadáveres que padezcan o hayan padecido, según corresponda alguna enfermedad contagiosa que ocasione o pueda ocasionar su diseminación o propagación o el contagio a la flora, a la fauna, a los recursos forestales y a los ecosistemas, o daños a la salud pública*

*Artículo 418 Al que sin contar con la autorización que se requiera conforme a la Ley Forestal, desmonte o destruya la vegetación natural, corte, arranque, derribe o tale árboles, realice aprovechamientos de recursos forestales o cambios de uso del suelo, se le impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y por el equivalente de cien a veinte mil días multa. La misma pena se aplicará a quien dolosamente ocasione incendios en bosques, selva, o vegetación natural que dañen recursos naturales, la flora o la fauna silvestre o los ecosistemas.*

*Artículo 419 A quien transporte, comercie, acopie o transforme recursos forestales maderables en cantidades superiores a cuatro metros cúbicos rollo o su*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*equivalente, para los cuales no se haya autorizado su aprovechamiento conforme a la Ley Forestal, se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de cien a veinte mil días multa, excepto en los casos de aprovechamientos de recursos forestales para uso doméstico, conforme a lo dispuesto en la Ley Forestal.*

*Artículo 420 Se impondrá pena de seis meses a seis años de prisión y por el equivalente de mil a veinte mil días multa, a quien*

*I De manera dolosa capture, dañe o prive de la vida a algún mamífero o quelonio marino o recolecte o comercialice en cualquier forma sus productos o subproductos, sin contar con la autorización,*

*II De manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con especies acuáticas declaradas en veda, sin contar con la autorización que, en su caso, corresponda;*

*III. Realice la caza, pesca o captura de especies de fauna silvestre utilizando medios prohibidos por la normatividad aplicable o amenace su extinción,*

*IV Realice cualquier actividad con fines comerciales con especies de flora o fauna silvestre consideradas endémicas, amenazadas, en peligro de extinción, raras o sujetas a protección especial, así como sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, sin contar con la autorización o permiso correspondiente o que, en su caso, estén declaradas en veda, o*

*V Dolosamente dañe a las especies de flora o fauna silvestres*

*Artículo 421 Además de lo establecido en el presente título, el juez podrá imponer alguna o algunas de las siguientes penas*

*I La realización de las acciones necesarias para restablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados, al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito,*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*II La suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, según corresponda, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo,*

*III La reincorporación de los elementos naturales, ejemplares o especies de flora y fauna silvestre, a los hábitat de que fueron sustraídos; y*

*IV El retorno de los materiales o residuos peligrosos o ejemplares de flora y fauna silvestres amenazados o en peligro de extinción, al país de origen, considerando lo dispuesto en los tratados y convenciones internacionales de que México sea parte para los efectos a que se refiere este artículo, el juez deberá solicitar a la dependencia federal competente, la expedición del dictamen técnico correspondiente.*

*Artículo 422 Las dependencias de la Administración Pública competentes, deberán proporcionar al juez los dictámenes técnicos o periciales que se requieran con motivo de las denuncias presentadas por la comisión de los delitos a que se refiere el presente título*

*Artículo 423 Tratándose de los delitos ambientales, los trabajos en favor de la comunidad a que se refiere el artículo 24 de este ordenamiento, consistirán en actividades relacionadas con la protección al ambiente o la restauración de los recursos naturales”*

Por su parte, la Ley Ambiental del Distrito Federal<sup>60</sup> contiene un capítulo relativo a los delitos ambientales, el cual consta de dos artículos que establecen.

*“Artículo 225 En aquellos casos en que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la autoridad ambiental tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación penal*

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

*aplicable, formulará ante el Ministerio Público la denuncia correspondiente. Toda persona podrá presentar las denuncias penales que correspondan a los delitos en contra del ambiente previstos en el Código Penal vigente.*

*Artículo 226 La autoridad ambiental proporcionará, en las materias de su competencia, los dictámenes técnicos o periciales que le soliciten el Ministerio Público o las autoridades judiciales, con motivo de las denuncias presentadas por delitos en contra del ambiente y con motivo de los juicios contencioso administrativos que se ventilen ante dicho Tribunal"*

## **I. 10 Antecedente, desarrollo y perspectivas de las dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de la protección del medio ambiente**

La administración pública, según se ha dicho, es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el Derecho Administrativo, tanto en su organización y estructura como en su actividad. Así, para Acosta Romero la Administración Pública es

*"La parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, jurídicos y procedimientos técnicos"<sup>61</sup>.*

---

<sup>60</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de Enero de 2000

<sup>61</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, Editorial Porrúa, Decimoprimer Edición, México, 1993, p. 117

En su famoso artículo publicado en 1887, Woodrow Wilson también encuadró la administración pública dentro del Poder Ejecutivo, al aseverar.

*“La administración es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno”<sup>62</sup>.*

Héctor Jorge Escola delimita a la administración pública como.

*“Aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste”<sup>63</sup>.*

Ahora bien, las funciones de proveer en la esfera de lo administrativo la exacta observancia de las leyes que la fracción I del artículo 89 constitucional encomienda al Presidente de la República, se llevan a cabo, fundamentalmente a través de la Administración Pública Federal, que de acuerdo con el artículo 90 constitucional es centralizada y paraestatal<sup>64</sup>. El mismo precepto dispone que la Ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, que es la Ley Orgánica de la LOAPF<sup>65</sup>, distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Woodrow, Wilson, *“The Study of Public Administration”* in *Political Science Quarterly* 2 197-222, *United States of America*, 1887, p 202

<sup>63</sup> Fernandez Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Colección Panorama del Derecho Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial McGraw-Hill, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p 17

<sup>64</sup> Para ahondar en el tema de las diferentes formas de organización de la Administración Pública Federal, véase Ruiz de Chavez Gutiérrez de Velasco, Manuel, *“La Comisión Nacional de Arbitraje Médico Naturaleza, Funcionamiento y Perspectivas”*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Tesis Profesional (Lic en Derecho), México, 1998, pp 55 a 74

<sup>65</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1976

<sup>66</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, pp 144 y 145.

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

La LOAPF, en su artículo 1º, establece las bases de la Administración Pública Federal, centralizada (artículos 10 a 44) y paraestatal (artículos 45 a 56), disponiendo que la primera estará integrada por *“la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo”*, mientras que la segunda lo estará por *“los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y de fianzas y los fideicomisos”*.

De esta manera, la LOAPF inserta la regulación ambiental en la estructura de la Administración Pública Federal, la cual distribuye las respectivas competencias entre las dependencias que integran dicha administración<sup>67</sup> Sin embargo, el tema de la distribución de competencias administrativas no se agota con la LOAPF, ya que existe una tendencia a incluir disposiciones sobre competencias administrativas en todo tipo de ordenamientos jurídicos, lo que también ocurre en el campo ambiental

Ahora bien, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento, creó la primera oficina de Bosques y Parques Nacionales del Departamento Autónomo Forestal, la cual fomentó una conservación estática, anímica, es decir, de contemplación, en la que no se interfiere con el medio ambiental y por lo tanto, se prohíbe todo tipo de manejo o explotación de recursos naturales Para su regulación se expide la primera Ley Forestal aplicable sólo al

---

<sup>67</sup> Se recomienda consultar a Víctor Martínez Bullé Goyri, quien analiza el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos en relación con la responsabilidad ambiental Este tema tiene trascendencia, ya que al ser los servidores públicos los que resguardan el patrimonio ambiental de la Nación y quienes ejercen la autoridad para ello, su actuación conforme a las leyes es fundamental Para mayor información, vease Universidad Nacional Autónoma de México y Petróleos Mexicanos, *“La Responsabilidad Jurídica en el Daño Ambiental”*, Serie E Varios, Número 87, México, 1998, pp 123 a 138

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

Distrito Federal, donde se reconoció la importancia de proteger los recursos naturales, dicha ley establecía las bases legales que normaron la protección del medio ambiente, así como la prevención y control de la contaminación. Sin embargo, fue hasta el año de 1926 que la Ley Forestal se aplica a todo el territorio mexicano.

De 1917 a 1964, se establecieron regímenes especiales de protección que eran señalados por los instrumentos legales que facilitaban el manejo y conservación de los recursos naturales, los cuales eran atendidos en la Oficina de Bosques y Parques Nacionales del Departamento Autónomo Forestal. Al desaparecer éste, en el año de 1935, se creó el Departamento de Parques Nacionales e Internacionales, dependiente de la Dirección General Forestal y de Caza, de la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento.

Manuel Ávila Camacho, en 1942, expidió el Reglamento de Parques Nacionales e Internacionales, dicho reglamento era ineficaz y permitía el aprovechamiento irracional y desmedido de nuestros recursos naturales. En el mismo sentido, promovía la expedición de áreas naturales protegidas de papel, es decir eran áreas sin recursos humanos, materiales y económicos.

Durante el mandato de Miguel Alemán Valdés, hubo cambios en la Administración Pública Federal, que fueron los siguientes: el Departamento de Parques Nacionales e Internacionales, pasó a formar parte de la Dirección General de Conservación de Bosques y Reforestación, que posteriormente cambió de denominación a Dirección General de Protección y Repoblación Forestal, dependiendo de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

En 1973, Luis Echeverría Álvarez, creó la Comisión Nacional de Obras en Parques Naturales (en adelante, CONOPAN), dependiente de la Secretaría de Obras Públicas. Tres años más tarde, los asuntos ambientales quedaron bajo la administración de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (en adelante, SAHOP), la cual crea la Dirección General de Organización y Obras en Parques Nacionales. Asimismo, por Acuerdo Presidencial, en 1978, se dispuso que algunos parques nacionales quedarán a cargo de la entonces SAHOP, cuyo interés principal se enfocó a la elaboración de grandes proyectos de dotación de infraestructura a los parques nacionales para desarrollarlos como nuevos polos turísticos. Es en este periodo cuando se lanzan grandes campañas de promoción de parques nacionales y zonas arqueológicas tanto en el ámbito nacional como en el internacional<sup>68</sup>

La reforma administrativa de 1981, fue encaminada para desaparecer a la CONOPAN y crear a la Dirección de Organización y Obras de Parques Nacionales para la Recreación dentro de la SAHOP, la cual en ese mismo año publicó una propuesta de sistema de clasificación de reservas naturales como medios para la conservación, la cual consistía en un proyecto de Reglamento para la Conservación y Desarrollo del Patrimonio Natural y Cultural, dicha obra desarrolló normas de equipamiento básico para todas las categorías propuestas y fue el primer trabajo elaborado en México por una agencia de gobierno en el que se intenta unificar los criterios de evaluación y clasificación de las áreas naturales de la República Mexicana

---

<sup>68</sup> Cfr., Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *op. cit.*, p. 6

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Paralelamente, el Departamento de Parques Nacionales e Internacionales, se convirtió en Dirección General de Reservas y Areas de Recreación, dependiente de la Subsecretaría Forestal de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al mismo tiempo, la entonces Secretaría de Asistencia y Salubridad acompañada por el Consejo de Salubridad General, se transformó en la dependencia rectora de la prevención y control de la contaminación ambiental, así pues estaba facultada para planear y conducir la política de saneamiento ambiental.

En efecto, es innegable, el potencial turístico que nuestro país posee, el cual despertó un gran interés por el desarrollo y administración de los parques nacionales, hecho que se demuestra en las numerosas dependencias gubernamentales que quedaron a cargo de la administración de los mismos. Entre las más importantes se encontraron la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (en adelante, SARH), la SAHOP, la Secretaría de Turismo, el Departamento del Distrito Federal, y otras más, así como gobiernos estatales y municipales.

En suma, todas las secretarías, instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal mencionadas anteriormente, funcionaron de manera independiente sin la presencia de una política nacional que rigiera y coordinara el trabajo de todos ellos, de manera unificada y coherente conforme con los intereses de las futuras generaciones.

Con el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en 1982, surgió la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (en adelante, SEDUE), quedando la Subsecretaría de Ecología como encargada de incorporar efectivamente los criterios ecológicos al desarrollo integral del país, como un esfuerzo del Gobierno Federal para la

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

preservación de nuestros recursos naturales, forestales, de la flora y de la fauna silvestres con que cuenta la geografía nacional y contrarrestar de manera decidida, los efectos excesivos de la concentración industrial<sup>69</sup>

Un año después, se creó la Dirección General de Parques, Reservas y Áreas Ecológicas Protegidas, dependiente de la Subsecretaría de Ecología, y se planteó la integración del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas con ello se intenta integrar en una sola dependencia los asuntos ambientales del país. Ciertamente, la SEDUE no podía identificarse con el modelo de la creación de una estructura jurídico-administrativa especializada, porque esta Secretaría ni absorbió las demás secretarías con competencias ambientales, ni se integraron en ella por lo menos las unidades ambientales de esas secretarías, ni asumió las veces de una instancia coordinadora, que son las tres formas de acuerdo con las que se crea un Ministerio de Ambiente<sup>70</sup>

En 1985, la Subsecretaría de Ecología creó la Dirección General de Conservación Ecológica, la cual reunió a las Direcciones de Flora y Fauna Silvestres y la de Parques, Reservas y Áreas Ecológicas Protegidas. También se creó la Comisión Nacional de Ecología<sup>71</sup>, el cual fue definido como un órgano permanente de coordinación intersecretarial, entre la Federación, los Estados y los Municipios, que fungiría a la vez como instancia para promover la concertación entre la sociedad y el Estado en la materia.

---

<sup>69</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, p. 149

<sup>70</sup> García Saavedra, José David y Jaimes Rodríguez, Agustina, *op cit*, p. 94

<sup>71</sup> Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de Abril de 1985

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

Un avance en materia jurídica se llevó a cabo con la publicación, en 1988, de la LGEEPA y el Reglamento correspondiente en materia de Impacto Ambiental, actualmente en vigencia

En mayo de 1992, se extinguió la SEDUE, misma que se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social (en adelante, SEDESOL), a la cual le correspondía:

*"Formular, conducir, y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología ."; "promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional ."; "normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres. ." y "proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, y promover la participación de autoridades federales o locales en su administración y vigilancia".*

Esta modificación a la LOAPF, reintegraba a la SARH, la administración forestal, el decreto de vedas forestales, la vigilancia forestal y la administración de parques nacionales. Y como consecuencia, se vuelve a fragmentar la administración y atención de la materia ambiental del país, regresando a un esquema similar al existente previo a la creación de la entonces SEDUE<sup>72</sup>. Cabe señalar que durante la corta vida de la SEDUE, por primera vez, quedó centralizada la política y regulación de la administración de las áreas naturales protegidas, principalmente en dos Secretarías, la SARH y la SEDUE, durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, le correspondía a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y a la SEMARNAP, que más adelante explicaremos

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p 95

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

En este contexto, dentro de esa estructura se crearon dos órganos desconcentrados, que tienen facultad en materia ecológica, dichos órganos dependían de la SEDESOL, y son la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (en adelante, PROFEPA), con facultades de control y atención de las demandas ciudadanas, y el Instituto Nacional de Ecología (en adelante, INE) que fue dotado de facultades técnicas y administrativas<sup>73</sup>.

En el mismo año, se publica la Ley Federal sobre Metrología y Normalización<sup>74</sup>, que moderniza el esquema normativo de México, en la medida en que el diseño y expedición de normas en materia ambiental, ha quedado sujeto necesariamente a la realización de estudios técnicos y de análisis costo- beneficio

Por su parte, la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León propuso una modificación del esquema administrativo para la gestión ambiental establecido en 1992, a partir de su separación de la gestión del desarrollo social y su unificación con la gestión de los recursos naturales en una nueva Secretaría, que se crearía con base en la ya existente Secretaría de Pesca<sup>75</sup>. En efecto, se crea la SEMARNAP<sup>76</sup>, con el mandato presidencial de constituirse en una dependencia integradora a cargo del aprovechamiento ordenado de los recursos naturales y la protección al ambiente bajo un propósito explícito en favor del desarrollo sustentable<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *"Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas"*, México, 1983, pp 8 y 9

<sup>74</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de Julio de 1992

<sup>75</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, p 154

<sup>76</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Diciembre de 1994 y su Reglamento Interior se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de Julio de 1996

<sup>77</sup> García Saavedra, José David y Jaimes Rodríguez, Agustina, *op cit*, p 97

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

La SEMARNAP era una dependencia que se encargaba de coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección al medio ambiente para un desarrollo sustentable, en otras palabras, era una dependencia coordinadora de los esfuerzos del gobierno y sociedad en la consecución de un desarrollo sustentable en el largo plazo. En efecto, las cuestiones ambientales, generalmente, se incluyeron en programas sectoriales relativos a la agricultura, transporte, energía, industria, turismo y desarrollo urbano, con lo cual se establecieron programas nacionales con otras Secretarías y organismos del sector público, y éstos a su vez tienen responsabilidades ambientales que son:

*1. Gobernación. conjuntamente regulan las islas que están sujetas a regímenes especiales de protección legal*

*2. Desarrollo Social es el puente entre el desarrollo social y la protección ambiental, ya que el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales puede ayudar a reducir la pobreza rural y las disparidades sociales*

*3. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (hoy, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) se ocupa del desarrollo agrícola, incluyendo la introducción de criterios sustentables en la producción agrícola y ganadera*

*4. Reforma Agraria enfatiza el papel de la propiedad de la tierra y regula las expropiaciones e indemnizaciones, los derechos de propiedad y la demarcación de tierras*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*5 Comercio y Fomento Industrial (hoy, Secretaría de Economía). administra, en asociación con la Confederación de Camaras Industriales, un programa de protección ambiental y competitividad industrial*

*6 Comunicaciones y Transportes garantiza que los proyectos de carreteras sólo sean aprobados después de llevar a cabo un estudio de impacto ambiental y que sean retirados del tráfico los vehículos altamente contaminantes.*

*7 Energía tiene responsabilidades relativas a la conservación de la energía y la disminución de los efectos que producen en el ambiente la producción de energía y los transportes*

*8 Turismo promueve actividades turísticas sustentables que respeten el medio ambiente conocidas como “ecoturismo”*

*9 Hacienda y Crédito Público: se responsabiliza respecto a los instrumentos económicos*

*10 Relaciones Exteriores. trata las cuestiones ambientales en el ámbito internacional*

*11 Salud se ocupa de los riesgos ambientales, la salud ambiental, la regulación del uso de productos químicos peligrosos y el apoyo a los municipios proporcionando tratamientos básicos de aguas residuales*

*12 Educación Pública fortalece los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

13 *Marina autorizar el vertimiento de aguas residuales en el mar cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas en cuencas y cauces de aguas de propiedad nacional*

14 *Petróleos Mexicanos: promueve programas de protección ambiental cuyos principales objetivos son reducir la contaminación atmosférica en áreas densamente pobladas, producir combustibles de mayor calidad ambiental, controlar las descargas de desechos al agua y evaluar el daño causado al ambiente marino por actividades industriales<sup>78</sup>*

En la actualidad, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante, SEMARNAT) fue creada por iniciativa del Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, el pasado 30 de noviembre del año 2000, con la aprobación del Congreso de la Unión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto<sup>79</sup> De esta manera, como resultado de la nueva visión que se tiene para realizar la gestión ambiental del gobierno federal, la SEMARNAP cambió de nombre a SEMARNAT, al inicio de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada. El cambio, va más allá de pasar el subsector pesca a la nueva Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, pues, de lo que se trata, es de hacer una gestión funcional y no temática. Así, Víctor Lichtinger Waisman, resaltó en su primer informe de labores que, el medio ambiente adquirió una nueva dimensión en la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal. De ser un asunto sectorial, restringido a la política social, pasó a ser un tema transversal,

---

<sup>78</sup> Gutiérrez Najera, Raquel, *op cit* , pp 30 a 34

<sup>79</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Noviembre de 2000

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

que se insertó en las agendas de trabajo de las tres comisiones del Ejecutivo Federal que atienden prioridades nacionales<sup>80</sup> En efecto, se estableció una política integral de Estado en materia de medio ambiente, la cual se ve reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo 2000 - 2006 Asimismo, esta secretaría se ha reestructurado para abatir el enorme rezago que tiene el país en materia de infraestructura ambiental y con ello combatir la impunidad en la materia Así, su estructura orgánica emana de su Reglamento Interior<sup>81</sup> que establece la formación de tres subsecretarías que son la de Planeación y Política Ambiental, la de Gestión para la Protección Ambiental, y la de Fomento y Normatividad Ambiental, en las cuales su funcionamiento representa el motor central de la gestión ambiental y, para llevar ésta a cabo. Asimismo, la SEMARNAT cuenta con el apoyo de cinco órganos desconcentrados que son Comisión Nacional del Agua, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, INE, PROFEPA; y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

## **I. 11 Antecedentes del Derecho Ambiental Internacional**

En las últimas décadas, los problemas ambientales en México se encuentran ligados a la problemática mundial, el desarrollo del Derecho Internacional para la protección del ambiente es tan importante como el desarrollo del Derecho Ambiental en el ámbito local Raúl Brañes, señala que el derecho interno para la protección del ambiente carece de sentido si no es proyectado en el campo internacional, además el Derecho Ambiental no puede avanzar de manera independiente del derecho local, ya

---

<sup>80</sup> “*Periódico Reforma*”, página 6A del día 5 de Junio de 2001

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

que los compromisos que asumen a través de los tratados y otros acuerdos internacionales sobre la protección del ambiente, por lo general se llevan a la práctica en el marco de la legislación ambiental interna a la que se remiten los respectivos instrumentos internacionales

El Derecho Internacional para la protección al ambiente no puede desarrollarse unilateralmente, es indispensable que los gobiernos así como las organizaciones internacionales pongan atención al desarrollo del derecho internacional para la protección ambiental<sup>62</sup> La legislación referente a la protección del ambiente ha tenido un desarrollo importante sobre todo en países industrializados, especialmente a partir de los estudios de transformación por la que atraviesa el mundo.

Ciertamente, como lo señalan los autores Alberto Glender y Víctor Lichtinger Waisman, *“La Cumbre de la Tierra”*, como también se llama a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, no tiene, hasta ahora, precedentes en la historia de la humanidad Esta conferencia abrió la expectativa de que finalmente los hombres y las mujeres del mundo coincidirían en un punto *“salvar a nuestro planeta”*. La conciencia de la gravedad del desequilibrio ecológico mundial influyó para considerar en diversos foros internacionales serios problemas ambientales, que demandaban ya desde los años sesenta una urgente atención En efecto, la Conferencia tuvo un logro, aunque intangible, de primera importancia colocó el desarrollo sustentable en la agenda de prioridades de la comunidad de las naciones<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> El Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de Junio de 2001

<sup>62</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, pp 102 a 104

<sup>63</sup> Glender Rivas, Alberto y Lichtinger, Víctor, *La Diplomacia Ambiental México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, FCE y SRE, México, 1994, pp. 58 y 59.

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Asimismo, la Declaración de Estocolmo sobre ambiente en 1972, señala que los países tienen la responsabilidad de asegurar que las actividades que se realizan bajo su jurisdicción no produzcan daños ambientales a otros países. Cada país tiene la responsabilidad de controlar las actividades que puedan causar daños a terceros, a las personas y desde luego al medio ambiente.

Se han realizado una gran diversidad de declaraciones, cartas y manifiestos sobre Derecho Ambiental. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y la Carta de las Naciones Unidas de las que se han extraído una gran diversidad de preceptos ambientales de carácter internacional<sup>84</sup>.

Hay que señalar que también es de suma importancia el Informe *Founex*, relativo al Desarrollo y al Ambiente y preparativo a la Conferencia de Estocolmo, sobre Medio Humano; la Carta de Gubio; la Carta Europea de la Ordenación de Territorio; la Declaración de Principios sobre la Lucha contra la Contaminación del Aire; la Carta del Agua del Consejo de Europa, la Declaración de Moscú de los Países Socialistas referente a los Principios de una Explotación de Mares y Océanos del Mundo en interés común de todos los Pueblos, la Declaración de *Addis Abeba* sobre Cuestiones del Derecho del Mar, la Carta Europea de los Suelos del Consejo de Europa; la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desertificación; la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos; la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, la Carta Internacional del Hábitat, la Declaración de la

---

<sup>84</sup> Jaquenod de Zsogon, Silvia, *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores*, Editorial Dykinson, España, 1991, p. 120

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

UNESCO de los Principios de la Cooperación Internacional y Cultural, entre otras que revelan expresamente el interés por el cuidado ambiental

Existen numerosos convenios internacionales, que representan un apoyo al Derecho Ambiental internacional de los que destacan Convenio para la Reglamentación de la Captura de Ballenas (Washington), Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Hidrocarburos (Londres), Convenio sobre la Pesca y Conservación de los Recursos Biológicos de Alta Mar (Ginebra), Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Salvajes de la Fauna en Peligro de Extinción (Washington), y el Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias pertenecientes a la Fauna Salvaje (Alemania)

Conjuntamente, existieron algunos cambios alentadores relativos al medio ambiente en el ámbito internacional, uno de estos cambios fue que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1989, convocó a una *“Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo”*, señalando los términos de esta Conferencia y definiendo las bases para su preparación. Con esto, se comenzó con una actitud positiva con relación a la problemática ambiental. Dentro del apoyo financiero se planteó la ayuda en conjunto de los gobiernos que podrían ofrecer una solución a la situación por la cual atravesaba el mundo, sobre todo para los países subdesarrollados. Esa idea tomó forma en las iniciativas importantes, en primer lugar en 1990, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y para el Medio Ambiente, anunciaron la constitución de un fondo que fue denominado *“Fondo para el Medio Ambiente Mundial”*<sup>85</sup>.

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

La situación mundial no permite en la actualidad que se produzca un desarrollo sustentable, los países subdesarrollados no tienen los recursos económicos, financieros y tecnológicos para poder transformarse en sociedades ambientales sustentables. A pesar de esto, en América Latina y el Caribe, los trabajos de protección ambiental y desarrollo, están requiriendo de la participación activa de todas las áreas de otros gobiernos desarrollados, para de este modo unir los esfuerzos conjuntos para comenzar una nueva actitud frente a la crisis ambiental<sup>85</sup>

Por lo tanto, México requiere seguir buscando soluciones para mediar la crisis ambiental en la que estamos inmersos, y para ello debemos continuar los trabajos y propuestas para la protección jurídica de los recursos naturales y controlar la contaminación en todos los ámbitos del ambiente. Consecuentemente, se debe tener una relación de retroalimentación con los otros gobiernos para promover el intercambio de técnicas, métodos de protección y preservación, no sólo en lo jurídico sino también en lo tecnológico y científico para lograr solucionar los problemas ambientales deteniendo el deterioro que se vive en el mundo actual.

## **I. 12 Desarrollo del Derecho Ambiental**

El Derecho Ambiental ha cambiado rápidamente en los últimos años debido a la importancia que se le está dando a los asuntos ambientales. Hoy en día, los principales problemas ambientales han traspasado las fronteras de los países, pues a través de tratados internacionales, convenciones, acuerdos y demás instrumentos

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 122

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

legales se está incrementando la cooperación ambiental entre los países para tratar de regular áreas comunes que están siendo afectadas por la falta de una adecuada y eficiente legislación y por consiguiente no se puede revertir el deterioro ambiental en que vivimos

En lo concerniente a la materia jurídica, el derecho se está convirtiendo en un cuerpo concentrado de leyes y normas. Pero lo importante es que las distintas instituciones que se relacionan directa o indirectamente con el ambiente, formen y establezcan una serie de políticas, las cuales deberán de ser coherentes para que vayan dirigiendo la evolución y funcionamiento del Derecho Ambiental<sup>87</sup>. Como se ha visto anteriormente, México cuenta con un sistema jurídico para la protección del medio ambiente, que en el nivel federal está integrado por algunas disposiciones de la Constitución y por la LGEEPA, así como por un conjunto considerable de leyes federales y acuerdos internacionales que regulan la protección de ciertos recursos naturales o los efectos ambientales de algunas actividades. De estos ordenamientos jurídicos se deriva a su vez otro conjunto significativo de disposiciones que concurren a disciplinar la ordenación del ambiente<sup>88</sup>. Además, en este sistema jurídico para la protección del ambiente inciden un número importante de normas jurídicas que pertenecen a ordenamientos que regulan otras materias, por lo general asuntos de orden económico, pero que tienen relevancia o interés ambiental

Por otra parte, la gestión ambiental y sus componentes la política, la legislación y la administración ambientales están inspirando a la legislación vigente

---

<sup>86</sup> Información recopilada por el *“Breviario Ambiental Mexicano”*, el cual fue elaborado por la SEMARNAP, Cultura Ecológica y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

<sup>87</sup> Leeson, John, *Environmental Law*, Pitman Publishing, Great Britain, 1995, p. 7

sobre la materia y al mismo tiempo, está emergiendo, al lado del sistema federal pero en estrecha conexión con éste, un sistema jurídico local para la protección del ambiente, que se ocupa de regular los asuntos que la LGEEPA ha colocado en la esfera de las atribuciones de los gobiernos de los Estados y los Municipios. Hasta ahora, el sistema jurídico local para la protección del ambiente presenta un desarrollo que se puede calificar de incipiente; es claro que en un tiempo más pasará a ocupar un lugar importante dentro de la legislación ambiental del país.

En consecuencia, el sistema jurídico vigente para la protección del medio ambiente en México no está aún totalmente acabado, sino que está inmerso en un proceso de perfeccionamiento, que se inició en 1987 y que todavía no ha concluido. Quizá, vale la pena decir que la idea de que un país cuenta con un sistema jurídico para la protección del medio ambiente, parece obvia, pero no lo es tanto. En efecto, con frecuencia la legislación ambiental se identifica exclusivamente con los ordenamientos jurídicos que se han expedido en los últimos años con arreglo a la moderna concepción que visualiza a éste de una manera holística y sistémica, es decir, con lo que se denomina legislación propiamente ambiental<sup>89</sup>. Así ocurre también entre nosotros. Es posible que mucha gente, incluidos algunos juristas, piense que en México, la legislación ambiental no tiene otra expresión que no sea la LGEEPA, y antes las leyes que la precedieron, así como las disposiciones que derivan de ella, se trata, como lo argumenta Raúl Brañes, de una idea equivocada de la legislación ambiental, es decir, se trata de ordenamientos jurídicos que por lo

---

<sup>88</sup> Para informarse acerca de los ordenamientos jurídicos mexicanos que regulan las áreas naturales protegidas, vease Garmendia Magaña, Teresa, "Régimen Jurídico de las Áreas Naturales Protegidas de México", Universidad Iberoamericana, Tesis Profesional (Lic. en Derecho), México, 1996

<sup>89</sup> La visión holística y sistémica del ambiente, o sea, por una parte que el ambiente debe ser considerado como un todo y, por otra, que ese todo no es el resto del universo en razón de que algo sólo formara parte del ambiente en la medida en que pertenezca al sistema ambiental de que se trata, ha estado evolucionando al Derecho Ambiental. Cfr., Quintana Valtierra, Jesús, *op. cit.*, p. 21

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

general están inspirados por una visión sectorialista y reduccionista del medio ambiente y rigen un conjunto importante de las situaciones ambientales. Más aún, la legislación sectorial de relevancia ambiental ocupa hasta hoy la parte más importante de la historia de la legislación ambiental y, en los hechos, es la que regula principalmente la protección del medio ambiente<sup>90</sup>. Sin embargo, el hecho de que México cuente con un sistema jurídico para la protección del medio ambiente, no significa necesariamente que éste sea apropiado. La verdad es que, incluso luego de las reformas, el sistema parece seguir teniendo más críticos que defensores, si tenemos en consideración los juicios que se formulan.

Consecuentemente, las bondades de este sistema suelen ser juzgadas por la opinión pública en función de los indicadores fundamentales del medio ambiente en el país y, como tales indicadores no son satisfactorios, la conclusión que se deriva es que México no cuenta con un sistema jurídico adecuado para ese efecto. De este planteamiento se deriva la conclusión de que es necesaria una reforma legislativa para la protección del medio ambiente, así como el comienzo de una estricta aplicación de la legislación vigente.

Ciertamente, existen problemas en el Derecho Ambiental, especialmente en su aplicación, por ello es necesario analizar las premisas de la política legislativa sobre la materia para que sea congruente con la realidad. Se trata del análisis de las típicas cuestiones "eficiencia" y de "eficacia"<sup>91</sup> de las normas jurídicas, que son términos con que se designan técnicamente situaciones diversas, pero que muchas

---

<sup>90</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, p 652

<sup>91</sup> Eficiencia, designa el grado de idoneidad que posee una norma jurídica para satisfacer la necesidad que se tuvo en cuenta al expedirla. Por su parte, eficacia, designa el grado de acatamiento de una norma jurídica por quienes son sus destinatarios. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1989

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

veces están estrechamente relacionadas entre sí, hasta el punto de confundirse una con otra. No obstante, es necesario hacer algunos señalamientos, por un lado, sobre la importancia que tiene el hecho de que el país cuente con un sistema jurídico para la protección de su medio ambiente y, por el otro, sobre cuáles son los límites propios de la eficacia de dicho sistema. Con lo primero, se procurará salir al paso de los críticos que estiman que la existencia de un sistema jurídico adecuado no es totalmente irrelevante para lograr la ordenación del medio ambiente. Y, con lo segundo, se buscará poner en claro que no cabe esperar que los problemas ambientales sean resueltos por el sólo hecho de que exista un sistema jurídico apropiado. Ambos postulados se pueden resumir diciendo que la legislación ambiental es una condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar una ordenación satisfactoria del medio ambiente y propiciar un desarrollo sustentable.

Dentro de este contexto, el hecho de que México cuente con un sistema jurídico para la protección del medio ambiente, tiene una importancia que no siempre es valorada debidamente. En general, la legislación ambiental es un instrumento esencial para la ordenación del ambiente, por lo menos en los países que pretendan vivir bajo el *“Estado de Derecho”*; en otras palabras, en estas sociedades el derecho es una condición necesaria para alcanzar los objetivos que esas mismas sociedades se plantean como deseables. Lo mismo ocurre en el campo de la gestión ambiental del Estado, dado que está indisolublemente ligado al derecho, tanto en su génesis como a lo largo de todo su desarrollo. En consecuencia, la legislación ambiental es la fuente de la incorporación de la gestión ambiental a la función pública del Estado, así como de su organización.

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Por otra parte, la política ambiental del Estado se formula muchas veces mediante el mismo sistema jurídico estatal, por lo general en sus términos más amplios, pero también a veces en forma detallada. Por tanto, la legislación ambiental es la fuente principal de la política ambiental. En efecto, la aplicación de la política ambiental requiere de un conjunto de mecanismos, la mayoría de los cuales deben ser establecidos por el sistema jurídico estatal. Así, la legislación ambiental es, además, la fuente principal de los mecanismos para la aplicación de la política ambiental. La importancia de este hecho suele ser oscurecida por los problemas que presenta la aplicación de la legislación ambiental, es decir, por los problemas de aplicación que presentan todos los sistemas jurídicos con relación a las cuestiones generales de eficacia del derecho, pues el derecho no puede garantizar por sí mismo la consecución de sus objetivos y, por consiguiente, tampoco la legislación ambiental no puede, ni podrá garantizar por sí misma el logro de sus fines que le son propios, esto es, ordenar el medio ambiente y favorecer el establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable<sup>92</sup>

En conclusión, la legislación ambiental es un componente esencial de la capacidad de respuesta del Estado frente a los desafíos que plantea la problemática ambiental, pero no es suficiente por sí misma para resolver de una manera integral dicha problemática. Con ello, la tarea del crítico de la legislación ambiental consiste, entonces, en identificar correctamente esos problemas, investigar las razones de dichos problemas y proponer los cambios jurídicos que serían necesarios para propiciarle el más alto grado de eficacia y de eficiencia que el derecho puede conferirse a sí mismo.

---

<sup>92</sup> Raul Brañes presenta en un apartado de su libro un interesante análisis sobre los problemas de eficacia y eficiencia de los sistemas jurídicos. Cfr., Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, p. 654

### **I. 13 México en la Cooperación Ambiental Internacional**

México tiene una larga historia de tradición cooperación internacional en lo concerniente a la protección ambiental, tanto en el ámbito regional como en el ámbito global. Se ha destacado en diversas negociaciones internacionales, particularmente en cuestiones marinas y nucleares, y en varias ocasiones ha tomado la iniciativa para fomentar la cooperación entre países latinoamericanos. Desde hace tiempo ha apoyado muchas iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas, relativas a la protección del medio ambiente, y con frecuencia fue el principal portavoz del grupo G-77 de países en desarrollo<sup>93</sup>

Durante los años noventas, México ha ampliado mucho más su cooperación ambiental; dio su apoyo al proceso que culminó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro, y entre sus metas nacionales figura impulsar el desarrollo sustentable. Tanto su economía como sus relaciones comerciales con el exterior depende en buena medida de sus recursos naturales, así que busca una posición desde la cual pueda explotarlos, según sus propios intereses, sin que ello resulte en la degradación del medio ambiente.

De esta manera, México es miembro de la Organización Mundial de Comercio y ha suscrito el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante, TLCAN), entre otros. Durante las negociaciones del TLCAN, las cuestiones ambientales fueron prominentes, dichas negociaciones incluyeron asuntos sobre la

---

<sup>93</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "Análisis del Desempeño Ambiental México", OCDE, México, 1998, p. 181

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

compatibilidad de normas, la disposición ecológica de desechos y la calidad ambiental de proyectos e inversiones

Desde hace años, nuestro país realiza un esfuerzo por eliminar barreras comerciales y mejorar su sistema social. Sus lazos de cooperación en cuestiones del medio ambiente se han expandido con muchos países, y ahora desarrolla e instrumenta lineamientos acordados en foros internacionales para promover el desarrollo sustentable y dar solución a los problemas ambientales globales. Su política ambiental internacional busca alentar a todos los países para que hagan su mejor esfuerzo para promover cambios en sus patrones de producción y consumo, conservar los recursos naturales y proteger el medio ambiente, pues todavía sufrimos los problemas sociales y económicos de un país en desarrollo, a la vez que también resiente aquellos de una nueva nación industrializada, entre los cuales figuran la contaminación y la falta de infraestructura ambiental.

En efecto, el papel dual de México en cuestiones ambientales internacionales le brinda oportunidades y responsabilidades especiales, sobre todo de los demás países de América Latina, debido al desarrollo de políticas ambientales nacionales, y los beneficios derivados de la integración de sus experiencias en su legislación y de la cooperación en los marcos del TLCAN<sup>94</sup> y del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. En el futuro, nuestro país tiene que definir sus posturas sobre cuestiones globales, posiciones que reflejarán su creciente desarrollo económico, el aumento demográfico que experimenta y la elevación de los niveles de vida de sus ciudadanos.

## **I. 14 Perspectivas del Derecho Ambiental**

Inevitablemente para entender el futuro del Derecho Ambiental tenemos que considerar cuál es su posición presente. Por lo tanto, repetiremos la proposición de que el Derecho Ambiental no se ha desarrollado como una disciplina autónoma sino que ha tomado conceptos de otras áreas del derecho, pues no siempre han existido instrumentos legales disponibles.

Dentro de este contexto, el derecho público reconoce los intereses públicos, sin embargo, las dificultades comienzan por una falta de aceptación a la idea de que el ambiente tiene un valor independiente a los derechos individuales o comunitarios. Por ejemplo, el derecho privado se concentra en la protección de intereses privados y tiene dificultades cuando la protección es sobre intereses comunes o públicos, como lo son los relativos al medio ambiente, pues no pertenecen a alguien en particular; a esto se le llama: “derechos difusos”.

En efecto, el ambiente en sí no tiene valor y la protección ambiental es simplemente incidental debido a que es producto de la protección de otros intereses, aún así, el Derecho Penal lucha por los delitos ambientales siendo que muchas de las conductas ilícitas de las personas no pueden enmarcarse en sentido estricto como crímenes, pues se ubican dentro de las categorías de las prohibiciones de los actos de intereses públicos que se hallan bajo una sanción o penalidad particular.

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 183

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Esta problemática que padece el Derecho Ambiental trae consigo unas reflexiones que nos pueden dar una posible tendencia de su desarrollo futuro, y que a continuación señalamos

*1 En un nivel general, es urgente que se contemple al Derecho Ambiental como un área autónoma, la cual requiere de sus propios fundamentos y sustentos que le den coherencia como un sistema disciplinario y de regulación dentro de la sociedad. Esto es necesario porque con frecuencia se usa la frase “derechos ambientales”, sin tener un claro concepto de lo que abarca, pues podría pensarse que constituyen una serie de derechos que describen un procedimiento relativo al medio ambiente, tales como. derecho a la información, derecho de petición, derechos de queja y derechos de consulta, etc Sin embargo, tenemos que tomar en cuenta que existe un conflicto potencial entre el tradicional énfasis de la libertad de la persona y la protección de la propiedad, lo cual podría también resolverse si se desarrolla una variedad de derechos ambientales independientes de los derechos constitucionales*

*2 En lo respectivo al Derecho Penal, una de las fallas que se han tenido es el enforzamiento de los delitos ambientales. Esto se debe a que no están claramente definidas las distinciones que tienen las responsabilidades en sí, ya que éstas pueden ser de naturaleza administrativa, civil y penal, y es necesario esclarecer los diferentes tipos de responsabilidades que la ley establece, así como la legitimación procesal para los grupos sociales afectados*

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

*Tampoco existen antecedentes en la materia, pues son pocos los que han sido favorables para penalizar al responsable de actuar en contra del medio ambiente. Asimismo, en materia de Derecho Civil, se sugiere que se desarrollen responsabilidades de reparación del daño ambiental<sup>95</sup>.*

*3 Existe un interés en desarrollar el contexto ambiental en las diferentes áreas del derecho, para esto se requiere de una diversidad de instrumentos legales que ayuden a alcanzar objetivos específicos. La ley debe adecuarse al caso particular. Por lo tanto, la solución a los problemas ambientales requiere que los mecanismos y herramientas jurídicas combinen los procedimientos que protejan los "intereses públicos difusos" en aras de la conservación del medio ambiente*

*4 Existe una falta de conocimiento y práctica sobre las funciones de los tribunales en cuestiones ambientales. Para ello, se requiere, en el campo jurisdiccional, la creación de tribunales, jueces, procedimientos, acciones, peritos, árbitros y dictaminadores. El sistema legal no ha funcionado bien debido a que en su mayoría son problemas sustanciales de la ley y no de los procedimientos.*

---

<sup>95</sup> Maria del Carmen Carmona realiza dentro del derecho mexicano un interesante análisis de la responsabilidad ambiental y el principio de "Quien Contamina Paga" Vease Universidad Nacional Autónoma de México y Petróleos Mexicanos, *op cit*, pp 55 a 86

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **“CONSIDERACIONES EN MATERIA AMBIENTAL DE DISCIPLINAS ALTERNAS AL DERECHO (ÉTICA Y CIENCIA POLÍTICA)”**

II 1 Ética Ambiental II 2 Clasificación de la Ética Ambiental II 3 Justificación de la Ética Ambiental II 4 ¿Quién tiene derecho a los recursos naturales?

#### **II. 1 Ética Ambiental**

Al comenzar con este capítulo, recordé algunas ideas de la *“Teoría Pura del Derecho”* de Hans Kelsen sobre la pureza que debería de tener el derecho, es decir, el derecho debe ser estudiado por la normatividad. Kelsen argumenta que se tiene que aislar al derecho de las demás disciplinas; no obstante, no es posible pensar en una adecuada evolución y desarrollo del derecho sin una relación con las otras disciplinas, pues esta relación fortalece los sustentos de las ciencias. Así pues, el derecho necesita de las demás ciencias para comprender la realidad humana y de esta manera poder encuadrarse en ella.

En el caso particular del Derecho Ambiental, que es una rama del derecho que se está formando, requiere de la interacción con otras disciplinas que la orienten

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

en el camino de la justicia. La ética ambiental, así como la ciencia política han desarrollado en sus propios campos, algunas consideraciones en materia ambiental que son interesantes debido a que esclarecerán muchas ideas en torno a los problemas ambientales

Empezaremos por contestar de una manera ilustrativa qué es y qué se entiende por ética ambiental, lo contextualizaremos dentro de un problema ambiental, el cual será analizado desde diferentes perspectivas y con ello tendremos una aproximación al contenido del tema

Imaginemos, un parque nacional en nuestro territorio Posee una diversa vegetación en todos los aspectos, zonas boscosas, pantanos, ríos y lagos que soportan una variedad de vida, contenida por especies endémicas<sup>96</sup>, especies amenazadas y especies en peligro de extinción. Además se disfruta de una belleza estética, ofrece actividades de diversión y recreaciones, y oportunidades de investigación Asimismo, este parque es rico en oro, platino, uranio y otros minerales, con lo cual otros piensan que debería ser minado. Si esto sucediera, los ambientalistas reclamarían que la belleza, la recreación y la investigación se reducirían, pues algunas especies desaparecerían, su belleza sería afectada, así como el decremento de su riqueza ecológica.

Sin embargo, algunas actividades de minería se están llevando a cabo en ciertas áreas del parque, y continúan las fuertes presiones para permitir más minería en una ampliación de las zonas ¿Se debería de permitir aún más las actividades de

---

<sup>96</sup> Endémicas son aquellas especies de flora o fauna que solo se encuentran y se desarrollan en una determinada región

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

minería?, ¿Se enfrentan las presiones o se cede a sus peticiones? ¿Como exactamente podemos tener respuestas a estas preguntas de carácter ético? La evidencia fáctica o empírica juega un papel importante

Por ejemplo, los argumentos en contra de la minería serían que se contaminarían los ríos y lagos, se acabaría con la vida silvestre y especies con ciertas categorías como endémicas y amenazadas, y con ello resultaría un serio desequilibrio ecológico, estos argumentos tienen una base empírica que describe lo que pasa y pasará de hecho. Ellos consideran que está moralmente mal permitir que se afecte al medio ambiente de manera irracional. Pese a ello, habrá personas que sabiendo de antemano estos hechos apoyan a que los planes de minería sigan su camino.

Es cierto que, el sentar los hechos de una disputa ambiental no quiere decir que el asunto está arreglado. Los argumentos sólo establecen puntos de vista y hacen sentido cuando se oponen a ciertos antecedentes, y las diferencias en estos antecedentes proporcionan diferentes valoraciones de lo que debería de hacerse. Lo que constituye a los argumentos son las preferencias, deseos, propósitos, metas y principios, en donde se incluyen los principios morales.

Sin embargo, como Robert Elliot argumenta que mucha gente quiere que sus propias acciones y las acciones de otros, incluyendo corporativas y gubernamentales, se conformen con los principios morales, en otras palabras, habrá personas que creen que la resolución a la controversia del parque requiere que se apele a principios que ofrecen una guía moral en el tratamiento del medio ambiente y con lo cual se podrá tener respuesta a preguntas como ¿Importaría si nuestras

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

acciones causarían la extinción de especies?, ¿Importaría si nuestras acciones causarían la muerte de animales individuales?, ¿Importaría si ocasionáramos una extensiva erosión en el parque nacional?, ¿Importaría si convirtiéramos los ríos y lagos del parque nacional en canales de agua desprovistos de vida?, ¿Que sería mejor proteger el parque nacional o mejorar el nivel de vida de muchas personas a través de la extracción de minerales? Y ¿La extinción de especies es un precio aceptable por el incremento en las oportunidades de trabajo? Este conjunto de principios, los cuales guiarán nuestra conducta en lo relativo al medio ambiente, constituyen en un sentido general, una ética ambiental

Ahora bien, las personas que tienen un particular punto de vista moral sobre un asunto ambiental están comprometidos con una ética ambiental, la cual puede al menos tener un principio pero, usualmente, se compone de varios principios básicos. Se les considera ambientalistas a quienes lamentan que la extinción de especies es resultado de acciones humanas o aún a los que dicen que es una cosa mala sin importar qué ha causado la extinción. Este puede ser un principio básico en la ética ambiental sin estar explícitamente representado como tal, pues el estar comprometido con la idea de que la extinción de especies es mala y poniendo en un segundo plano las posibles consecuencias de ello

Otra posibilidad es que los principios en sí no sean básicos pero se sustenten en un principio concerniente al bienestar humano combinado con la creencia de que los humanos se ven afectados por la extinción de especies. Esta manera de comprometerse explícitamente con un principio moral es el primer paso para someterlo a un acercamiento crítico o a una justificación. La justificación es necesaria si nosotros juzgamos la competencia entre varias éticas ambientales que

se nos presenten en un problema ambiental. No es suficiente que una política ambiental se conforme de una u otra ética ambiental, sino debe de fundamentarse en la correcta o mejor dicho, en la mejor justificada.

## **II. 2 Clasificación de la Ética Ambiental**

De acuerdo con Robert Elliot, existen cinco diferentes posiciones sobre el contenido de la ética ambiental, que son: ética centrada en los humanos, en los animales, en la vida, en todo incluyendo las cosas no vivientes y en la biosfera<sup>97</sup>, las cuales a continuación son mencionadas:

*1 La ética centrada en los humanos, se basa en la creencia de que las políticas ambientales deben de ser evaluadas solamente en la base de cómo afectan a los humanos.*

Aunque el clásico utilitarismo<sup>98</sup> incluye el sufrimiento de los animales en sus calculaciones de tipo ético, una variante del utilitarismo que trata de maximizar la felicidad humana sobre la infelicidad es un ejemplo de este tipo de ética humana. Tomando seriamente esta ética nos obliga a calcular las variantes de los efectos del parque nacional sobre la felicidad o infelicidad de los humanos. Estos nos haría descubrir que ciertas decisiones pueden hacer feliz a un grupo pero al mismo tiempo

---

<sup>97</sup> Singer, Peter, *A Companion to Ethics*, Blackwell Publishers, Great Britain, 1997, p. 216

<sup>98</sup> Los utilitaristas tradicionalmente definen utilidad en términos de felicidad, por eso es común que se diga la mayor felicidad del mayor número de personas. Así, el utilitarismo, en su más simple concepción es “la afirmación de que el acto o la política moralmente correcta es aquella que produce la mayor felicidad de los miembros de una sociedad”. En este sentido, el utilitarismo tiene dos posiciones, que son: la importancia del bienestar de los humanos y que las reglas o normas morales aseguren que sus consecuencias tienden a ese bienestar.

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

afectaría a otros, las posibles variantes puede ser muchas pero el efecto es, o positivo o negativo<sup>99</sup> Los efectos negativos que resulten deberán ser restados de los incrementos en la felicidad de otros que produciría la actividad de minería del parque

La ética humana podría ser un instrumento que pudiera guiar los acuerdos sustanciales sobre las políticas ambientales con los ambientalistas. Esto dependería de los cambios al medio ambiente y sus efectos sobre los humanos. Sin embargo, la decisión podría también ser tomada al considerar solamente a los intereses humanos, en otras palabras, esta ética considera moralmente sólo a los humanos. Algo es moralmente considerado si entra dentro de la evaluación ética en su propio derecho, independientemente de su utilidad como su significado hacia otros fines<sup>100</sup>

*2. Por lo que respecta a la ética centrada en los animales, es una ética que cuenta como moralmente considerable, no sólo a los humanos sino también a los animales. Muchas de las acciones que hacemos en el medio ambiente afectan a los animales y por esta razón deben ser tomados en cuenta*

Algo interesante es que la ética de los animales, toma como moralmente considerables a los animales de manera individual no a las especies. Lo que le pasa a las especies es sólo una preocupación indirecta en tanto que afecte a los animales de manera individual. Mientras esta ética considera moralmente a todos los animales no los clasifica a todos de manera igual. Esto se debe a que algunas éticas de los

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 233

<sup>100</sup> Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy*, Oxford University Press, Great Britain, 1997, pp. 9 a 14

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

animales se conforman con significados morales diferentes para los animales de distintas clases. Una de las formas que envuelve esta diferenciación es el descartar los intereses de los animales.

Entonces, los argumentos de una política dependerán del grado en que se descarten los intereses de los seres irracionales. No importa el número de animales involucrados o la importancia de sus intereses debido a que no pueden prevalecer sobre los intereses humanos. Esta arbitrariedad no permite que los seres irracionales sean tratados de la misma manera que los humanos. En esta medida radica la diferenciación, pues se sustenta en la base de que existen ciertos intereses que los animales por su naturaleza, simplemente, nunca tendrán como la capacidad humana de desarrollar el conocimiento racional.

Consecuentemente, esta ética trata de manera igual a los intereses a pesar de que las especies no tienen ni pueden compartir sus intereses, esto abre las pautas a que existan grados de significancia moral.

*3 Otra ética es la centrada en la vida, la cual abarca a los humanos, animales y a los seres vivos, como por ejemplo plantas, algas, organismos de una célula, y tal vez hasta virus.*

La dificultad de la ética centrada en la vida dependerá en la manera en que es contestada la pregunta ¿Qué es vivo? Sin embargo, esta pregunta es contestada con la idea de un sistema de autorregulación que lucha, no

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

necesariamente de manera consciente hacia el logro de ciertas metas<sup>101</sup>. Más aún, esta característica es la que supone la consideración moral de los seres vivientes, pero como anteriormente se dijo que esto no significa necesariamente que el trato moral sea de manera igualitaria para todos. Esto depende de la complejidad del ser viviente y del papel que juega dentro de un determinado ecosistema. Así, las diferenciaciones que se hagan estarán basadas en una evaluación moral sobre las consecuencias, efectos e importancia que tenga un ser viviente.

Una ética centrada en la vida nos proporcionará la información y las posibles alternativas de solución sobre los impactos que afectan a los seres vivientes, las cuales son causadas por nuestras actividades. Lo que nos dará un pleno conocimiento sobre los efectos y así, tendremos la libertad de decidir qué consecuencias queremos tener y cuáles simplemente queremos evitar, esto no quiere decir que no se pueda talar árboles, matar animales, modificar ecosistemas, etc. Lo que es permitido depende de los resultados obtenidos y en los diferentes significados morales dentro de una consideración moral. Incidentalmente, esta ética puede tomar una forma radical, en donde exprese que no sólo todas las cosas vivientes son considerables moralmente, sino también todas poseen el mismo significado moral. Sobre estas bases de igualdad, si pudiera ser justificado, lo haría difícil, ya que es complicado defender moralmente la intervención humana en el medio ambiente debido a que sólo permitiría juicios cuantitativos, por ejemplo, que dos cosas vivientes cuentan más que una.

---

<sup>101</sup> Singer Peter, *op cit*, p. 248

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

Así, la mayoría de las éticas centradas en la vida permiten la diferencia dentro de la clase de los seres vivos, aun cuando los humanos no sean contados como los más significativos. Tanto la preservación de la biosfera como la de los ecosistemas, ambos podrían ser considerados como más importantes que la preservación de un número de humanos

Se ha visto anteriormente, según Robert Elliot, cómo cada ética evalúa las acciones considerando las consecuencias de manera individual. Lo que distingue a cada una de las éticas es el objeto de su estudio, que en cada caso son los individuos dentro de su propia esfera. Ahora bien, tratemos de argumentar lo siguiente, imaginemos que estamos inmersos inexorablemente dentro de la ética centrada en la vida, que no hay arbitrariedad si pasamos de un ámbito angosto al más largo posible de la ética

Dentro de este contexto, un paso más adelante sería ¿Porqué no también se considera moralmente a las cosas no vivientes? Con esto, no se pretende atribuir una vida mental a las cosas o intentar obtener un punto de vista sobre ello, ya que trae consigo una disputa diferente que desviaría el sentido de este argumento.

Volviendo al tema, las cosas no vivientes como las vivientes, tienen carencias similares que hasta cierto punto pueden parecer iguales, como la falta de conciencia, razonamiento, etc., debido a estas características similares podrían también ser consideradas moralmente. Este pensamiento elaboró una ética que estuviera centrada en todo vivo o no vivo. Asimismo, esta basada en grandes diferencias que tiene como punto de partida a la vida

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Se ha visto como en un sentido general, cada una de estas éticas tiende en lo particular a guiar nuestro comportamiento en el medio ambiente. Algunas veces el término de ética ambiental tiene usos muy estrechos, que hacen que los ambientalistas reclamen una demanda moral sobre determinado problema ambiental, el cual sólo dificulta más su posible solución

*4. Derivado de lo anterior, existe una ética que supone que la única manera de proteger al ambiente de una manera satisfactoria es únicamente considerando como moral, a la biosfera como la totalidad de los ecosistemas que la constituyen. Los animales, los humanos, las plantas, las moléculas, las rocas, etc, los cuales constituyen estos sistemas no son considerados moralmente. Esto se debe a que lo importante es mantener protegida a la biosfera como una totalidad en la cual todo lo demás se desarrolla. A esta ética se le llama. “ecología totalitaria”*

Entonces, ¿Porqué preocuparnos por la extinción de las especies? Nos deberíamos de preocupar no por lo que implica para unas especies sino porque la extinción cuenta como uno de los objetivos para el mantenimiento de los ecosistemas y por lo tanto de la biosfera

Lo interesante es que la ética de ecología totalitaria difiere estructuralmente de las otras debido a que sus principios se sustentan de manera general, pensando primero en la totalidad de la biosfera como lo primordial por proteger, y así poco a poco va abarcando a los ecosistemas, luego a las especies y después a las cosas. Lo individual no puede ser considerado moralmente porque esto da lugar a grados

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

de diferenciación y trae consigo un desequilibrio ambiental, pues el ambiente se protege de acuerdo a los intereses en disputa

Finalmente, existe la posibilidad que los principios de una ética se combinen con los de otra para lograr mecanismos adecuados y procesos fáciles en aplicación de las políticas

### **II. 3 Justificación de la Ética Ambiental**

No es difícil apreciar el reclamo de que los humanos son considerados moralmente. Obviamente, esto se deriva de que los humanos tenemos intereses que pueden ser afectados o que pueden progresar. Estos intereses se basan en las capacidades que los seres humanos poseen, por ejemplo, la capacidad de experimentar placer o dolor, la capacidad racional, la capacidad de libre albedrío, etc ; pero al mismo tiempo también cuentan las características y propiedades que adquirimos con el tiempo<sup>102</sup>

De esta manera, la ética centrada en los humanos nos empuja hacia una posibilidad más, la cual sería la ética centrada en los animales. Esta posibilidad debe de evitar las distinciones morales arbitrarias y enfatizar la consistencia, ya que la consideración moral hacia los animales podría basarse en características estéticas como la belleza, y lo importante es que abre más las opciones para la considerabilidad, en caso de no contar con un valor intrínseco en sí, ya que se

---

<sup>102</sup> Kymlicka, Will, *op cit*, p. 18

carece de propiedades o intereses<sup>103</sup>. ¿Las razones que expusimos para justificar la ética centrada en los animales también soportan a la ética centrada en la vida? Si se puede decir que las plantas y los ecosistemas tienen intereses, como el de seguir existiendo, entonces sí pueden ser considerables moralmente. Usualmente, el concepto de interés se usa en el término de que una cosa es **benéfica o valiosa en sí** y puede ser promovida o afectada

Sin embargo, las plantas tienen beneficios que **no son suficientes** para considerarse relevantes en el ámbito moral. A pesar de esto, las plantas tienen objetivos naturales pero no tienen una actitud hacia ellos y **no tienden a un progreso**, pues es algo que no experimentan. Estos puntos pueden ser similares en el caso de los ecosistemas y de la biosfera, aún cuando se niegue que las plantas no tienen intereses, anteriormente se dieron otras razones como la **propiedad de la belleza** y como el ser un organismo vivo. Las plantas lo poseen y así como los animales son considerados moralmente por esto, entonces, se deriva que las plantas también. El enfoque en justificar la ética centrada en la vida es hacer notar que las propiedades que se apelan son valorables intrínsecamente y por consiguiente, pueden ser objeto de una consideración moral

Algunas de las cosas que dijimos sobre la ética centrada en la vida no ayudan a sustentar una ética centrada en todo, pues las rocas no pueden ejemplificar el poseer vida, pero sí una relativa propiedad, que sería el ejemplificar la colección de cosas no vivientes exhibiendo las relaciones que existen **entre uno y otro**. Si a esto se le pudiera llamar una compleja organización por sí esto es algo que puede ser

---

<sup>103</sup> Singer, Peter, *op cit*, p 276

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

considerado moralmente. La relevancia del caso del parque nacional sugiere entre muchas cosas, si los ecosistemas cuentan como seres vivos. Si no lo son, entonces hay cosas vivientes que exhiben complejidad y las cuales dada la sugerencia son considerables moralmente y este hecho sería un factor más para oponerse a las actividades de minería dentro del parque nacional.

Aunado a esto, existen seres vivos que son considerables moralmente por su belleza, y en algunos casos por cuestiones generales como las características externas, obviamente es una base cuestionable, pero al final se toma en cuenta para que las cosas también gocen de esta consideración moral. Muchos filósofos que se oponen a considerar como válida a las características estéticas de algo dicen que lo moralmente considerable no es la belleza en sí, sino la apreciación de ésta<sup>104</sup>

Así, un camino para moverse de una ética hacia otra es logrando encontrar una moral determinante en el contenido de cada ética para mostrar cómo su rigurosa aplicación nos guía hacia la siguiente. Otro camino es el de mostrar que existen nuevas características que pueden ser relevantes en el pleno moral como podría ser la propiedad de ser un objeto natural, el cual no es producto ni del hombre ni de la tecnología. Las rocas son un objeto natural que destruirlas podría considerarse mal

Otras propiedades derivadas de esto serían la exhibición de diversidad de partes, la integración funcional de las partes, la propiedad de armonía y la propiedad de ser un sistema de autorregulación. Esta última propiedad, es determinante para una consideración moral y adelanta la justificación hacia la ecología totalitaria o hacia una combinación de éticas. Negar que existen, sería dirigir inadecuadamente

las políticas ambientales y con ello resultaría un desequilibrio en el medio ambiente, tenemos que tener una visión amplia, pues simplemente la naturaleza y la exhibición de la diversidad de las partes que lo componen no están contempladas dentro de las demás éticas debido a que individualizan su objeto.

Muchas personas apoyan la idea de que simplemente por el hecho de modificar al ambiente se está atentando contra la naturaleza misma. Si este pensamiento es persistente soporta una variante, que sería la ética de todo, la cual incluye a todas las cosas naturales. Pero es difícil establecer la fuente de este pensamiento, es cuestionable decir que la naturaleza es considerable moralmente pero si se puede justificar dentro de los esquemas anteriormente señalados.

La naturaleza es una condicional determinante que requiere de la presencia de otras propiedades. Esta misma diversidad la hace compleja en su organización y funcionamiento como una totalidad compuesta por partes<sup>105</sup>. El aceptar como moralmente considerable a una ética permite continuar con los argumentos de las otras, para obtener un acercamiento global del asunto<sup>106</sup>. Aun si aceptamos que los ecosistemas del parque nacional son moralmente considerables, ¿Cómo valoraríamos esto contra los intereses humanos u otros? Un primer paso sería preguntarnos si son alternativas para la satisfacción de intereses humanos. Sin embargo, la modificación de los ecosistemas va en contra de intereses humanos a largo tiempo.

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 280

<sup>105</sup> *Id.*, pp. 284 a 293

<sup>106</sup> Cfr. Singer, Peter, *A Companion to Ethics*, Blackwell Publishers Ltd, Great Britain, 1997

Es posible, que en muchos casos podría existir un genuino conflicto en donde las diferentes consideraciones morales se dirijan hacia direcciones opuestas. Aquí lo conveniente es pensar en las consideraciones de carácter relevante, resaltando la importancia de éstas y finalmente someterlas a juicio. No existe un cálculo que sea decisivo en la valoración de los juicios. No es correcto decir que los humanos siempre son los primeros o que preservar la biosfera y los ecosistemas es más importante que proteger cualquier interés humano<sup>107</sup>. Sin embargo, habrá casos como los del parque nacional en donde una política ambiental apropiada moralmente es más que suficiente para resolver el conflicto.

#### **II. 4 ¿Quién tiene derecho a los recursos naturales?**

¿Quién tiene derecho a los recursos naturales en el mundo? Esta pregunta es probable que traiga consigo una serie de problemas morales entre los países, aún cuando exista una cooperación social entre ellos. Esto se debe a que desde el punto de vista moral, existen dos elementos que contribuyen al desarrollo material de las sociedades:

El primero es el componente humano, que es la actividad de cooperación, y la otra es el componente natural que es las utilidades derivadas de cualquier porción de la superficie terrestre. El componente natural es el que posee la relevancia moral, pues los países conocen la distribución de los recursos naturales sobre la tierra. Por ejemplo, existen áreas ricas en recursos naturales y algunas sociedades se

---

<sup>107</sup> Kymlicka, Will, *op cit*, p. 55

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

establecieron en el área, explotan los recursos con la esperanza de prosperar en un aspecto económico. Otras sociedades a pesar de los esfuerzos de sus miembros mantienen un óptimo desarrollo aún cuando carecen de los recursos naturales en su superficie<sup>108</sup>. Por lo tanto, se puede decir que en el ámbito internacional esta distribución de recursos naturales es moralmente arbitraria. El hecho de que alguien tenga ventaja en su localización con respecto a los recursos naturales no le da una razón para excluir a otros del beneficio que la explotación de éstos les pueda brindar<sup>109</sup>. Pero, Rawls enfatiza que resulta problemático, pues esto permitiría que la distribución de los recursos se redistribuyera en cuanto a las utilidades derivadas de éstos, lo cual estaría sujeto a una gran vulnerabilidad debido a que no es claro el porqué es arbitrario poseer como país riqueza biológica, desde un punto de vista moral.

Dentro de este contexto, Charles Beitz, usando los conceptos de John Rawls sobre los talentos naturales de una persona, trata de asimilar el talento humano con la distribución de recursos naturales para facilitar su entendimiento. Así, empieza por explicar que la distribución del talento natural es arbitraria desde un punto moral, ya que nadie puede merecer nacer con esa capacidad, por lo que, el ser poseedor de talentos y además el estar dotado de ellos no requiere de ningún tipo de justificación. Por el contrario, el tener un talento, simplemente pareciera que es una garantía *prima facie* para hacer uso de éste en las maneras que el poseedor encuentre deseables y posibles. Enfatiza que una persona que posee talentos no requiere de justificación, pues no se puede decir que alguien merezca tenerlos, ya que forma

---

<sup>108</sup> John Rawls argumenta que *“la distribución de los recursos naturales en el mundo no es ni justa ni injusta, así como tampoco puede ser justo o injusto el que los hombres nazcan en las sociedades con una posición particular. Son simplemente hechos naturales. Sin embargo, lo que es justo e injusto es el modo en que las instituciones manejan estos hechos”*. Consulte Rawls, John, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Great Britain, 1972, p. 101.

parte de la persona, la garantía de la *prima facie* para el uso y control de los talentos está arreglado por un hecho natural

Por otro lado, el punto de la vulnerabilidad es que las capacidades naturales son partes del ser, y la persona si las desarrolla, llegan a convertirse en orgullo. La decisión de una persona en desarrollar un talento, o no desarrollar otro, así como su decisión en cómo formarlo y sus posibles usos, son parecidos a los elementos que forman la identidad humana. El desarrollo de un talento es parte del ser de la persona y su ejercicio es una forma principal de expresión personal. Por lo que, el interferir con el desarrollo o usos de un talento es interferir directamente con el ser, es decir, con la persona; o al menos es lo que se puede argumentar al respecto<sup>110</sup>.

Pasando a lo concerniente sobre los recursos naturales, podría decirse que como los talentos, el estar dotado de recursos naturales es arbitrario en el sentido de que nadie los puede merecer. A diferencia de los talentos, los recursos no están vinculados a la persona. Los recursos naturales están afuera, disponibles al primer interesado. Por ello, los recursos deben ser sujetos de apropiación antes de poder hacer uso de ellos. Sin embargo, la posesión de talentos es diferente a la de los recursos, pues la apropiación en muchos casos no necesita ser justificada debido a que si la apropiación de recursos trae consigo un beneficio para muchas personas, la apropiación no va a presentar ningún problema.

En un mundo de escasez, sin embargo, la situación es diferente. La apropiación de recursos valubles por unos dejará a otros comparativamente, en

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 102

<sup>110</sup> Kymlicka, Will, *op. cit.*, p. 37

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

desventaja Aquellos a los cuales se les priva sin justificación de la escasez de recursos harán presión en que se compartan de manera igualitaria los beneficios de éstos. Más aún, los recursos naturales no tienen la misma posición que los talentos en lo que respecta a la formación de la identidad personal.

Ciertamente, los recursos no pertenecen a ninguna persona en particular, es decir, no forman parte de la persona sino que pueden contribuir a su desarrollo como una herramienta que al explotarla te brinda beneficios; así pues, nadie tiene un derecho especial sobre los recursos naturales. Su posesión es circunstancial. La libertad personal no funciona de la misma manera como en el caso de los talentos, pues la interferencia con el uso de los recursos naturales no puede darse ya que nadie está ubicado en una relación privilegiada con ellos<sup>111</sup>.

En efecto, la distribución de los recursos naturales puede llegar a ser arbitraria desde el punto de vista moral, como lo hemos visto, ya que nadie puede decir que mereció los recursos que están debajo de sus pies<sup>112</sup>.

El hecho de que las sociedades asuman que necesitan ser autosuficientes no hace menos arbitrario el asunto de la distribución. Los ciudadanos de una sociedad que se encuentran establecidos en un lugar con una riqueza en recursos naturales, no les otorga un derecho al bienestar que se puede derivar simplemente por el hecho de que su nación busca el ser autosuficiente. Tal vez alguien pueda argumentar que la autosuficiencia reduzca las posibilidades de que los ciudadanos de otros países quieran compartir de manera igualitaria los beneficios de los

---

<sup>111</sup> Beitz, Charles, *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, United States of America, 1979, p. 124

<sup>112</sup> Rawls, John, *op. cit.*, p. 108

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

recursos, y consecuentemente no requiere de justificación. En este sentido, la cooperación social es la fuente de toda obligación social, como lo es en la teoría del contrato, con este fundamento se puede decir que los derechos se aplican solamente cuando se obtienen condiciones de cooperación. Pero esto está mal, pues parece que el sujeto de la justicia distributiva es la distribución de los beneficios de la cooperación social.

Cuando no hay cooperación social, no hay beneficios u obligaciones de cooperación, y debido a esto no hay un conflicto en el reclamo de la distribución concerniente a los beneficios de la cooperación. Las relaciones morales no sólo las podemos establecer en un esquema cooperativo entre las personas y los países. Es posible que otras clases de consideraciones justifiquen los principios morales<sup>113</sup>

Los diferentes países del mundo saben que los recursos naturales fueron distribuidos sin tomar en cuenta a la población. Y el tener acceso a los recursos es un requisito previo para una exitosa operación doméstica dentro de un marco de cooperación, aún sabiendo que en algunos lugares existe una escasez de recursos naturales. Nadie tiene una garantía natural *prima facie* sobre los recursos que se encuentran debajo de sus pies. La apropiación de recursos escasos por unos requiere de una justificación contra los reclamos de otros y las necesidades de las futuras generaciones. No sabiendo la dotación de recursos de sus propias sociedades, los países accederían en un principio de redistribución de recursos que pudiera dar a cada sociedad una justa oportunidad para desarrollar las instituciones políticas y económicas capaces de satisfacer las necesidades básicas de la población.

Pero, no hay estándares justos que nos señalen cuáles son los factores o condiciones de los que dependería esta redistribución de recursos, tal vez uno pueda ser el tamaño de la población o quizá dependería de algo más complicado como basarse en estudios económicos de cada sociedad. El principio menciona que cada persona tiene un reclamo igual, una *prima facie*, para compartir la totalidad de recursos disponibles, lo cual podría estar justificado si el resultado de las desigualdades fuera en un mayor beneficio de aquellos aventajados por las desigualdades.

En cualquier caso, el principio de la redistribución de los recursos funcionaría en una sociedad internacional. Las personas en sociedades carentes de recursos tendrían la seguridad de que a pesar de su fatal destino no los previene de que se realizarán las condiciones económicas suficientes para apoyar a las instituciones sociales y proteger los derechos humanos garantizados por los principios de los individuales. En la ausencia de esta seguridad, estas naciones tal vez pudieran pensar en declarar la guerra para de cierta manera asegurar los recursos necesarios, así tanto la guerra como sus propósitos serían injustos<sup>114</sup>.

Más aún, algo que debe mencionarse es que los países saben que durante años hemos abusado del uso de los recursos naturales, y con ello no nos hemos puesto a pensar sobre el derecho que tienen las futuras generaciones de disfrutar de éstos. Charles Beitz enfatiza que hasta cierto punto las medidas de conservación de los recursos son vistas como un asunto que concierne a la justicia. Ahora bien, existe un creciente interés en establecer estándares de conservación a pesar de que

---

<sup>113</sup> Beitz, Charles, *op cit*, p 133

<sup>114</sup> *Ibidem*, p 135

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

éstos no logren tener ese gran beneficio económico como se tenía antes. Los problemas ambientales se extienden más allá de los límites de las naciones.

En efecto, cuando el esquema de la cooperación social es coextensivo con los límites territoriales de una sociedad es innecesario el distinguir las contribuciones naturales y sociales del nivel de bienestar de la sociedad.

Pero cuando la justicia es considerada internacionalmente, tenemos que enfrentar las presiones morales de las personas de diferentes esquemas sociales, las cuales por su ubicación son moralmente arbitrarias en cuanto a la distribución de los recursos, esto, es resultado de la compleja relación internacional<sup>115</sup> de carácter social, económica y cultural que sugiere la existencia de un marco global de cooperación social entre los países<sup>116</sup>.

Es cierto que, los límites territoriales parecen desvanecerse en las negociaciones internacionales concernientes a los recursos naturales, pues existe un creciente interés por su conservación, preservación y aprovechamiento racional de éstos.

---

<sup>115</sup> Las relaciones internacionales se definen como "un conjunto de vínculos e interrelaciones jurídicas, diplomáticas y militares entre los pueblos, entre los Estados y sistemas estatales, y entre las fundamentales fuerzas sociales, económicas y políticas y las organizaciones que actúan en la arena internacional" Tunkin, G. I., *El Derecho y la Fuerza en el Sistema Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, p. 13.

<sup>116</sup> Immanuel Kant señala en su libro "Los Elementos Metafísicos de la Justicia", que la cooperación económica en el ámbito internacional crea una nueva base para la moralidad internacional.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **"FACULTADES CONCURRENTES ENTRE LA FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MATERIA AMBIENTAL"**

III 1 Distribución de competencias entre la Federación y los Estados III 2  
Facultades Expresas III 3 Facultades Implícitas III. 4 Facultades Coincidentes  
III 5 Facultades Concurrentes III 6 Concurrencia entre la Federación, Estados y  
Municipios. III 7 Facultades Ambientales de la Federación III 8 Facultades  
Ambientales de los Estados III 9 Facultades Ambientales de los Municipios III  
10 Facultad de suscribir convenios entre los tres ámbitos III 11 Distribución de  
competencias en un mismo ámbito III 12 Propuesta de creación del Tribunal  
Federal de lo Contencioso Administrativo en Materia Ambiental

#### **III. 1 Distribución de competencias entre la Federación y los Estados**

En este capítulo, comenzaremos por examinar las reglas que definen la competencia de la Federación, de los Estados y de los municipios, y los alcances de su producción normativa. Así, para perfilar el análisis de la competencia en materia ambiental, partiremos precisamente de la definición de competencia, entendida ésta como

*"La idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos"<sup>117</sup>*

<sup>117</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

En términos kelsenianos, la competencia es. *“simplemente la capacidad jurídica”*, y en cuanto tal, resulta una forma específica de facultamiento que no se distingue sustancialmente de cualquier otra investidura jurídica.

Dentro de estos argumentos, Jesús Quintana apunta que la competencia:

*“No representa un dato externo del ejercicio del poder político, sino que es un componente interno e inseparable de la función pública”<sup>118</sup>.*

En relación con la materia en comento, Mario Álvarez define a la facultad como

*“La prerrogativa atribuida por la norma jurídica en relación con el individuo que actúa con el poder político que explica una forma determinada de acción”<sup>119</sup>.*

Ahora bien, existen dos sistemas para definir estas competencias, identificados como el sistema de Estados Unidos y el sistema de Canadá

Por un lado, Manuel González Oropeza argumenta que el sistema de Estado Unidos se caracteriza porque la Federación sólo puede desarrollar las atribuciones que la Constitución le asigna en forma expresa y los Estados tienen competencia residual en todas las atribuciones que no corresponden a la Federación y en aquéllas que no se les prohibió expresamente. Este principio encuentra su explicación en la manera como nació Estados Unidos: diversos estados libres, independientes y soberanos se unieron para formar el Estado Federal y al hacerlo delegaron a las autoridades de la Federación un determinado número de

---

<sup>118</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *op cit*, p 65

<sup>119</sup> Álvarez Ledesma, Mario, *Introducción al Derecho*, Editorial McGraw-Hill, México, 1995, p 68

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

atribuciones de las que los órganos federales no se pueden apartar<sup>120</sup>. Así, el texto de la décima enmienda hecha a la Constitución de Estados Unidos, vigente a partir del 15 de diciembre de 1791, es el siguiente

*“ .Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo”.*

Por el otro lado, el sistema de Canadá es el más adecuado en el proceso de transformación de un Estado unitario a federal. La regla se invierte y la distribución competencial se produce de la siguiente manera

*“Las facultades que expresamente la Federación no delegó en la Constitución a las provincias o Estados miembros, se entienden reservadas en favor de aquélla”*

Consecuentemente, nuestro sistema de distribución de competencias adoptó el sistema estadounidense en el artículo 124 constitucional, que dispone lo siguiente:

*“Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.*

Salta a la vista que esas atribuciones no pueden darse en forma concurrente ni en forma supletoria, si atendemos al principio que establece las facultades exclusivas para la Federación y por exclusión serán consideradas atribuciones de los Estados, sin que exista concurrencia, por lo que, se deduce lógicamente que la Constitución establece la facultad de legislar en materia federal<sup>121</sup>. En efecto, esta regla, si bien pudo haber correspondido a una forma elemental de distribución de competencias que se dio en otro momento, ha dejado de ser cierta, ya no está de

---

<sup>120</sup> Gonzalez Oropeza, Manuel, *La Intervención Federal en la desaparición de Poderes*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, p. 7

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

acuerdo a la realidad que se desprende actualmente de la Constitución; en el mejor de los casos, es susceptible de ser afinada y depurada, su interpretación exhaustiva sólo puede realizarse si se toma en consideración todo el contexto constitucional<sup>122</sup>.

Ahora bien, en el sistema constitucional de México se produce un fenómeno propio y diferente. El municipio es una entidad que dispone de autonomía política y administrativa, distinta a la de los Estados miembros; su reglamentación constitucional, determinada en el artículo 115 constitucional, ha permitido que las atribuciones de los ayuntamientos se incrementen en perjuicio de los órganos de los Estados. De ahí que la distribución de competencias, de acuerdo con los artículos 115 y 124 constitucional, debería expresarse en los siguientes términos

*“Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a la Federación y a los municipios, se entienden reservadas en favor de los Estados”<sup>123</sup>.*

Sin embargo, desde sus orígenes el federalismo mexicano ha sido muy “centralizador”, aunque en los discursos políticos, teóricamente los gobernantes aceptan la necesidad de descentralizar, esto pocas veces se lleva a la práctica. Por lo tanto, las legislaturas de las entidades federativas tendrán que defender que no les sean arrebatados sus derechos consagrados en el Pacto Federal de 1824 y ratificados en el artículo 124 de la Constitución vigente

---

<sup>121</sup> García Saavedra, José David y Jaimés Rodríguez, Agustina, *op cit*, p 127

<sup>122</sup> Arteaga Nava, Eilsur, *Derecho Constitucional*, Colección Juristas Latinoamericanos, Editorial Oxford University Press-Harja, México, 1998, p 515

<sup>123</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1998, pp 313 a 314

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Por esa razón, habrá que determinar jurídicamente cuáles son las facultades mínimas que deben estar centralizadas para los propósitos de atender el espíritu original del Constituyente, de acuerdo con los siguientes principios doctrinales

*“El primer principio para la distribución de competencias es considerar que ambos órdenes, central y regional, son coextensos, excluyentes, por lo que uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro, sobre los dos está la Constitución”*

*“El segundo principio es el de otorgar al gobierno federal competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país”*

*“El tercer principio es que corresponde a la Federación la atención de los asuntos de carácter internacional, pues la soberanía extenor se deposita exclusivamente en el gobierno central”*

*“El cuarto principio es que la distribución o descentralización de las facultades sólo es efectiva cuando se relaciona también con los instrumentos para la ejecución de las atribuciones”<sup>124</sup>*

En México, impera el principio jurídico según el cual las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, por lo que, las demás facultades corresponden a los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas constituciones. Por consiguiente, únicamente la Constitución Federal puede hacer la distribución de competencias<sup>125</sup>. Las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad, así ejercitada

---

<sup>124</sup> Arteaga Nava, Elisur, *op cit*, p 516

significaría en realidad darle un contenido diverso a la facultad ya existente o estaríamos en el caso de creación de una nueva facultad; en ambos casos el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales

Las legislaturas locales, como cuerpos integrantes del Constituyente Permanente participan, como expresión de la soberanía local, en la conformación del Pacto Federal en su conjunto. Es cierto, que la participación de los Estados en las reformas constitucionales es una condición ineludible del federalismo<sup>126</sup>. En efecto, depositar tal responsabilidad únicamente en el Gobierno de la Unión significaría conceder poder absoluto al legislador federal para modificar a discreción el régimen de competencias y en general, el orden constitucional. Por consiguiente, las reformas constitucionales no deben ser llevadas a cabo solamente por la legislatura federal o por las locales, sino por ambas

### **III. 2 Facultades Expresas**

Se entiende por facultades expresas o explícitas aquéllas que son conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente, en alguna materia. En este supuesto, la Federación puede realizar las facultades que de manera manifiesta le fueron delegadas por el titular originario de las atribuciones, los Estados, o porque esas entidades se encuentren imposibilitadas para desarrollarlas. De esta manera, las facultades reservadas son

---

<sup>125</sup> García Saavedra, Jose David y Jaimés Rodríguez, Agustina, *op cit* , p 129

<sup>126</sup> *Ibidem*, p 130

aquellas donde el sujeto originalmente titular de las atribuciones no delegó en favor del sujeto receptor. Así, dentro de las facultades expresas existen tres modalidades, que señalaremos a continuación

*1 Las facultades expresas y exclusivamente delegadas, se refieren al caso en que los estados delegaron a la autoridad federal una facultad, de manera expresa, exclusiva y excluyente, por lo mismo, nadie puede desarrollarla fuera de la autoridad que tiene la facultad*

*2 Las facultades expresamente delegadas, no exclusivas y prohibidas a los Estados, en este caso la Federación dispone de una facultad que le fue delegada, no de manera exclusiva, por lo que podría considerarse que los estados también estarían en posibilidad de realizarla*

*3 Las facultades expresamente delegadas, no de manera exclusiva y sin prohibición expresa, en donde la Federación dispone de una facultad que le fue asignada sin exclusividad y sin prohibición para los Estados. Esta situación permitiría concluir que los Estados se encuentran en posibilidad de realizarla, sin embargo, la naturaleza de la facultad determina la impotencia de las entidades federativas para desarrollarla<sup>127</sup>*

Finalmente, Agustina Jaimes y José David García argumentan sobre la materia que.

*"En México, son las facultades que los Estados mantuvieron para sí, mientras que las facultades delegadas son aquellas que el titular originario de las atribuciones delegó en favor del sujeto receptor"<sup>128</sup>*

<sup>127</sup> Sanchez Bringas, Enrique, *op cit* , pp 316 y 317

<sup>128</sup> Garcia Saavedra, José David y Jaimes Rodríguez, Agustina, *op cit* , p 131

### **III. 3 Facultades Implícitas**

Tenemos, pues, en nuestro Derecho Constitucional un sistema estricto que recluye a los Poderes Federales dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los Poderes Federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124 constitucional, deben pertenecer en términos generales a los Estados.

En efecto, nos referimos a la fracción XXX del artículo 73 constitucional, que consagra las comúnmente llamadas *“facultades implícitas”*, que son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas. Al respecto, el artículo en comento señala que

*“El Congreso tiene facultad: .. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”*

Siguiendo estas ideas, Sánchez Bringas señala que

*“Las facultades implícitas son aquellas que la Constitución asignó a la Federación a través de alguna facultad expresa”.*

Lo que significa que toda facultad implícita requiere de la existencia de una expresa, aquella no se delegó de manera específica pero, por ser accesoria de la expresa, se entiende delegada.

Por lo tanto, para el otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos

*1 La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse, es decir, que engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría*

*2 La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no, podría alcanzarse el uso de la segunda pues se presupone que la facultad explícita quedaría inútil y estéril, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita, surgiendo la relación de necesidad entre una y otra*

*3 El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita, lo cual significa que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Poder Legislativo, en cambio este Poder no sólo otorga a los otros dos, las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo<sup>129</sup>*

Por otro lado, Jesús Quintana Valtierra argumenta que:

*Por facultades implícitas debe entenderse que los poderes federales son competentes para desarrollar aquellas acciones que pueden considerarse instrumentales para el ejercicio de las facultades que tienen explícitamente concedidas”*

---

<sup>129</sup> Tena Ramírez, Felipe *Derecho Constitucional Mexicano* Editorial Porrúa Vigésima Sexta Edición México 1992 p 116

Asimismo, hace mención de que, ciertamente, el Poder Judicial en nuestro país, ha desarrollado una interpretación ligera de las atribuciones implícitas a través de ciertas tesis jurisprudenciales; conforme a su criterio, y sobre la base de sus sentencias, ha llegado a admitir que la Federación tiene facultades para legislar en aquellas materias que la Constitución habilita su intervención, aunque no se reconozca expresamente la potestad legislativa en el artículo 73 de la Carta Magna<sup>130</sup>

Además, si alguna vez tiene el jurista mexicano que acudir a las facultades implícitas, es con objeto de justificar, constitucionalmente, la existencia de alguna ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa, pero no porque el Congreso haya tenido facultades implícitas para emitir dicha ley<sup>131</sup>. Sin embargo, en la Constitución norteamericana existen tres aciertos que no acogió la mexicana; aparte de no haber agregado el término "expresamente", el haber agregado que no se prohíban a los Estados, limitación que no existe en el sistema mexicano, no obstante, a que existen prohibiciones absolutas y relativas y, un último acierto, en la

---

<sup>130</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *op cit*, p 70

<sup>131</sup> La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, por voz de su Presidente, en el caso *McCulloch vs Maryland*, por su parte, resolvió "si alguna proposición puede obtener el asentamiento unanime es de esperar, que sea esta el gobierno de la Unión, aunque limitado en sus poderes, es supremo dentro de su esfera de acción Es ésta una consecuencia lógica de su naturaleza Es el gobierno de todos, sus poderes están delegados por todos, representa a todos, y actúa para todos Si bien cualquier estado quiere controlar sus operaciones, ningún estado quiere que otros lo controlen La nación, en aquellos asuntos sobre los cuales puede actuar, debe necesariamente unir sus partes componentes" "Admitimos, como todos deben admitir, que las facultades del gobierno son limitadas, y que esos límites no deben trascender Pero creemos que la sólida interpretación de la Constitución debe permitir a la legislatura nacional esa discreción, con respecto a los medios por los cuales serán ejecutados los poderes que le confiere, que permitirá a ese cuerpo desempeñar los elevados deberes que le están asignados y en la forma mas beneficiosa para el pueblo Si el fin es legítimo, si está dentro del alcance de la Constitución, entonces todos los medios que son apropiados, que son simplemente adoptados para ese fin, que no están prohibidos, sino que están de acuerdo con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales" Actualmente, en la Constitución Norteamericana, el Congreso tiene facultad para hacer todas las leyes necesarias y convenientes con el fin de llevar a efecto sus propias facultades y todas las demás concedidas por la Constitución al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o empleados (Artículo 1º, Sección VIII, 18)

fórmula norteamericana se previó que una facultad no concedida a los Estados Unidos, queda reservada a los Estados o al pueblo, el constituyente mexicano al afirmar que a los Estados, dispuso algo que es inexacto

En suma, las legislaturas de los Estados sí gozan de facultades implícitas, las cuales están sujetas a los mismos principios antes expuestos, salvo el de que no pueden interferir en las materias conferidas en forma explícita o implícita a los poderes federales ni atentar contra los derechos humanos y sociales<sup>132</sup>

### **III. 4 Facultades Coincidentes**

Una conclusión lógica que deriva del artículo 124 constitucional, es que si una facultad ha sido atribuida a la federación, necesariamente la tienen prohibida los poderes locales, no les corresponde ni la pueden ejercer. En un sistema federal no es admisible que las dos fuentes de autoridad actúen en relación con la misma materia. Este principio es válido en términos generales, excepto en el caso de las facultades coincidentes, en este, por excepción, una facultad puede ser ejercida indistintamente, en forma válida, por los poderes federales y locales sin que exista invasión de jurisdicción<sup>133</sup>. Se refieren a las materias en que la Constitución permite a la Federación y a los Estados desarrollar la misma atribución, es decir, los sujetos de la distribución competencial coinciden en el desarrollo de la misma atribución<sup>134</sup>.

<sup>132</sup> Arteaga Nava, Elisur, *op cit*, pp 515 a 519

<sup>133</sup> Fracciones II y III del artículo 103 constitucional

<sup>134</sup> Sanchez Bringas, Enrique, *op cit*, pp 316 y 317

El referido principio quiere que sea el Poder Constituyente, mediante la Constitución, quien lleve a cabo el reparto de facultades entre la federación y las entidades federativas. Pues bien, cuando se trata de las facultades que ahora estamos examinando, la distribución no la hace el Constituyente ni consta en la Constitución, sino que la hace el Congreso de la Unión por medio de una ley ordinaria. Como excepción, sólo puede darse si existe texto expreso, y su aplicación debe ser restrictiva, no susceptible de ser ampliada. Para evitar duplicidad de funciones o mutuas interferencias, es aplicable, por regla general, el principio de que el primero en tiempo es quien asume en forma exclusiva la competencia<sup>135</sup>.

### **III. 5 Facultades Concurrentes**

Esta clase de atribuciones tiene su origen en el Derecho Constitucional de Estados Unidos y, específicamente, en las decisiones pronunciadas por la Corte Suprema de Justicia de ese país, en cuanto a las controversias suscitadas entre los Estados y la Federación por la definición de atribuciones. El problema se plantea conforme a la siguiente pregunta: ¿Qué sucede cuando la Federación ha sido omisa en el desarrollo de una facultad que los Estados le delegaron? La respuesta es que los Estados tienen el derecho de reasumir y ejercer la facultad porque las atribuciones que entregaron a las autoridades federales no deben dejar de realizarse, a esta reasunción de atribuciones se le denominan facultades concurrentes porque las entidades federativas concurren a su ejercicio.

---

<sup>135</sup> Arteaga Nava, Elisur, *op cit*, p. 520

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

En este sentido, existen facultades que constituyen una excepción al principio del artículo 124 constitucional, reciben este nombre en el derecho norteamericano las facultades que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la federación, titular constitucional de las mismas. En efecto, las facultades concurrentes no están consagradas por la Constitución norteamericana, sino por la jurisprudencia y por la doctrina

*“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”*

Sin embargo, la facultad supletoria de los Estados no existe en ausencia de todas, sino sólo de ciertas actividades del Congreso, según se infiere de la anterior cita de Marshall y de la siguiente de Patterson

*“Si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regulación, solamente el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda legislación, cualquiera que ella sea”<sup>136</sup>*

El maestro Tena Ramírez menciona que

*“El término “concurrente”, traducción literal del vocablo inglés, es impropia en castellano, porque en nuestro idioma “concurrentes” son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho americano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera*

---

<sup>136</sup> Gonzalez Oropeza, Manuel, *op cit*, p. 122

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos. A lo sumo podría decirse que antes de ejercer la federación una de dichas facultades, hay concurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados*<sup>137</sup>.

Siguiendo estas ideas, cuando se habla de concurrencia, no es que se trate de un ejercicio simultáneo de competencias, sino de la ocupación temporal de una materia federal por conducto de los Estados miembros, cuya legitimidad transitoria ha sido reconocida por el Poder Judicial en atención a la titularidad originaria de cada Estado para autorregularse. Jesús Quintana apunta que

*“La competencia concurrente constituye un auténtico caso de disimulo u ocultamiento de la legalidad, ya que su fórmula implica mantener de forma temporal la vigencia de determinadas normas que carecen de un apoyo constitucional directo”*<sup>138</sup>

De esta manera, la Constitución parte del supuesto de que Estados preexistentes, al reunirse en una federación, atribuyeron al gobierno central un cúmulo de facultades más o menos determinadas, para que las ejerciera, reservándose las no atribuidas. Esto significa que las facultades concedidas a los poderes del centro, necesariamente las tienen prohibidas las autoridades de los Estados, esta regla es válida en términos generales, salvo el caso de las facultades conocidas como “concurrentes”, en donde se enfatiza que

*“El principio que regula su ejercicio es una facultad que corresponde a los poderes centrales puede ser ejercida válidamente por los poderes de los Estados, mientras tanto aquéllos no la ejerzan”*

---

<sup>137</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op cit*, p. 121

<sup>138</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *op cit*, p. 70

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Entonces, las facultades concurrentes son excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones *“facultad coincidente”*, o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde. *“facultad concurrente en el sentido norteamericano”* No obstante, el texto constitucional, en su artículo 73 fracción XXIX-C y XXIX-G, señala la facultad que tiene el Congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos y en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Al respecto, la LGEEPA establece lo siguiente

*“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”.*

*“Artículo 10 los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento. En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, observarán las disposiciones de esta ley y las que de ella se deriven”*

En conclusión, la existencia de dichas excepciones sólo se explica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión. Por eso en México, país de régimen federal ficticio las facultades concurrentes no han prosperado

### **III. 6 Concurrencia entre la Federación, Estados y Municipios**

En 1987, se hicieron necesarias las adiciones a los artículos 27 y 73 de la Constitución, a fin de fijar las bases que facultan al Estado para dictar medidas en torno a la protección al ambiente y a la preservación del equilibrio ecológico. Así, la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional señala que:

*“ 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, de preservación y restauración del equilibrio ecológico”*

Asimismo, dentro del párrafo tercero del citado artículo 27, se afirma que la Nación dictará

*“ Las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico ”*

Estas reformas tuvieron como objetivo propiciar la descentralización en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico hacia las Entidades Federativas y los Municipios. De acuerdo a esto, la LGEEPA dispuso que fueran descentralizadas a las Entidades Federativas y a los Municipios las facultades de prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera; de participar en la prevención y control de la contaminación de las aguas, especialmente en lo que se refiere al agua para uso o consumo humano en los centros de población; de prevenir y controlar la contaminación por ruido, energía térmica, vibraciones, olores y luces, de crear zonas de reserva ecológica de interés estatal o municipal; de establecer sistemas de evaluación del impacto ambiental para los casos que no están comprendidos en la esfera Federal y de establecer y aplicar las sanciones en el ámbito de su competencia

Sin perjuicio de lo anterior, la LGEEPA prevé que las facultades que quedan reservadas a la Federación pueden ser objeto de convenios de coordinación con las Entidades Federativas y los Municipios, lo que deja abierto el camino para ir ensanchando de manera paulatina pero segura su participación en la política ecológica<sup>139</sup> Como podemos ver, es necesario conciliar lo establecido por el artículo 124 con respecto al artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución. A ese propósito, la LGEEPA destina sus artículos 11 a 14 bis<sup>140</sup>

En efecto, los términos de las modificaciones de 1996, completaron el sistema de concurrencias mediante el mecanismo de coordinación. La coordinación, tal como

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, pp 482 a 488

<sup>140</sup> Brañas Ballesteros, Raul, *op cit*, p 162

la concibe la LGEEPA, puede asumir dos formas la delegación de funciones y la ejecución de acciones en común. La primera forma de coordinación es en verdad un método de descentralización<sup>141</sup> de funciones, que tiene su fundamento constitucional en la fracción VII del artículo 116, que a la letra dice

*“La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.*

La Doctrina ha sostenido que para que una materia sea federal, debe estar expresamente concedida por la Constitución misma. El Estado Mexicano ha querido hacer valer como una excepción de lo expresamente concedido, el concepto de las facultades implícitas derivadas de la fracción XXX del artículo 73 constitucional, sin embargo, este argumento es insostenible jurídicamente, puesto que, dicha fracción literalmente dice

*“ Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”*

El problema está en virtud de que la Constitución no otorgó originariamente esas facultades a los Poderes de la Unión, por esa razón, no es una materia

---

<sup>141</sup> La descentralización de las funciones del poder es una forma de renovación del régimen político. En la medida en que se amplía la asignación de atribuciones a las entidades federativas, municipios y a la sociedad civil, se va descentralizando el sistema político. Cfr., Valades, Diego, *Constitución y Política*, Segunda Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 57

reservada por el constituyente a la Federación, y consecuentemente su atención correspondería a las autoridades de los Estados<sup>142</sup>.

Por ser la legislación ambiental, una materia de nueva creación, no es una materia reservada por el constituyente a la Federación, consecuentemente, su atención correspondería a las autoridades de los Estados, sin embargo, en vez de darle cumplimiento al artículo 124 constitucional, se buscó forzar la situación otorgándole facultades al Congreso en la fracción XXIX-G

*“ Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, Entidades Federativas y municipios en ”*

En efecto, distribuir competencias en una ley ordinaria resta a los Estados las facultades, previstas en el artículo 124 constitucional, que viene a modificar la Constitución, cubriendo menores requisitos que los exigidos para el Constituyente, en este caso, indebidamente se le confirieron al Congreso General de la República, la facultad de distribuir competencias, dejando al Senado, que tiene una representación imperfecta de los Estados, y a la Cámara de Diputados la resolución competencial específica en esta materia que es de gran trascendencia para la vida nacional, si consideramos que la Constitución es la fuente de las competencias, ninguna autoridad puede delegar la que le fue asignada, porque, sólo se puede delegar aquello de lo que podemos disponer, por lo que en puridad jurídica, nunca se debió dar esta excepción

---

<sup>142</sup> Patiño Manfer, Ruperto, *La Ley sobre Metrología y Normalización y el Tratado de Libre Comercio*, publicación hecha por Modernización del Derecho Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pp 396 a 398

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Sin cumplir las formalidades de derecho para hacer una enmienda constitucional, hoy tenemos la LGEEPA, que viene a ser reglamentaria de la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, que establece en su artículo 4º, las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta ley, las que serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, con sujeción a las siguientes bases, en las que se combinan dos tipos de jurisdicción y competencia la material, que hace referencia al interés de la Nación y la territorial, en el área de su circunscripción para el caso de Estados y municipios. Al hacer esta combinación, se hizo necesario diseñar otra forma de competencia y, por ello la ley tiene que aclarar que existen algunas que son exclusivas de la Federación o de los Estados, pero que en ellas se puede participar conjuntamente.

Ahora bien, con el fenómeno llamado *“conurrencia”*, nos parece que estamos frente a una nueva forma de alterar institucionalmente el contenido del artículo 124 constitucional, precisamente nuestra crítica a esta adición es en virtud de que una ley secundaria ni sus reglamentos pueden establecer el ámbito de competencia de gobierno, ya que esto debe estar en la Carta Magna. Consideramos que indebidamente se ha usado la institución jurídica llamada *conurrencia* en nuestra Constitución. A continuación, presentamos los siguientes artículos anteriormente mencionados, la fracción XXIX-C del artículo 73, señala que:

*“El Congreso tiene facultad Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”*

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Por lo que, se menciona que es facultad del Congreso de la Unión, regular materias de orden general, a través de las llamadas “*Leyes Marco*”, y que en ellas se establecen los niveles de competencia federal, estatal y municipal, como lo establece la fracción 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”*

Dentro de este análisis, podemos argumentar que la concurrencia es la nueva forma de violentar la Constitución, ya que se modifican preceptos constitucionales creando artificialmente excepciones a la regla general establecida en el artículo 124 constitucional. Más aún, la descentralización que propuso el gobierno federal fracasó, puesto que ahora es mayor la intervención de la Federación via la institución jurídica llamada “*concurrencia*”.

Los Estados miembros del Pacto Federal, tienen una serie de atribuciones, que no pueden ser delegadas por mandato legal, por vía convencional ni tampoco a través de los acuerdos de coordinación. Así, para las entidades federativas, la concurrencia es una atribución que se ejercerá cuándo y dónde lo diga la Federación, reiteramos, de manera legal o convencional. Por ello, es indispensable una revisión a las bases en las que se funda el Pacto Federal y por ende, el régimen de concurrencias al hacer la interpretación constitucional del ámbito competencial. De esta manera, es conveniente explicar con mayor claridad el fenómeno jurídico de la concurrencia recurriendo a la exposición de motivos de la LGEEPA<sup>143</sup>, la cual

---

<sup>143</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Enero de 1988

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

establece que el sistema de concurrencias que se propuso, paradójicamente, se apoya en dos ideas básicas:

*1. La transferencia de las facultades legislativas a los Estados y que hasta ahora han estado en la Federación y que deben ser materia de un proceso de transferencia gradual, sujeto a la existencia de condiciones necesarias para que la descentralización legislativa opere exitosamente*

*2. Se considera necesario que cuando no existan estas condiciones, sean creadas por el concurso de la Federación, a través de un vigoroso impulso de los convenios de coordinación y delegación, de tal forma que paulatinamente puedan irse ampliando el número de las facultades a transferirse a las entidades federativas y municipios*

Al respecto, Manuel González Oropeza argumenta que la concurrencia en materia ambiental de la Federación, Estados y municipios, conforme a la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, sólo puede referirse a una concurrencia legislativa que se delimite a través de una ley que se delimita a través de una ley general y que se complementa con leyes locales. El artículo que le confiere al Congreso de la Unión las facultades expresas para que legisle, como lo es el artículo 73 constitucional, sólo puede referirse a una concurrencia legislativa entre los únicos niveles de gobierno facultados para legislar, es decir, entre la Federación y los Estados, ya que los municipios sólo gozan de facultad reglamentaria<sup>144</sup>.

Finalmente, no se puede negar que en los últimos años, se lograron avances importantes en la transferencia de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales debido a que la premisa básica es que la protección ambiental y el uso

sustentable de los recursos naturales constituyen una prioridad urgente y común a todos los niveles de gobierno. Así, la transferencia, que se concibe como un catalizador para las actividades regionales y locales, se está instrumentando en forma gradual, considerando la heterogeneidad institucional, social y política del país. En efecto, el proceso de descentralización<sup>145</sup> no es una simple transferencia de funciones, incluye también la redistribución de responsabilidades, decisiones y medios de financiamiento<sup>146</sup>. Sin embargo, en México, los escenarios de contradicción de nuestro federalismo no se ha dado de manera intensa y efectiva aún como para producir una actividad jurídica local realmente independiente, por ello, los casos de competencia concurrente, prácticamente, no se han dado en nuestro país.

### **III. 7 Facultades Ambientales de la Federación**

El fundamento constitucional de las facultades de la Federación en materia de ambiental se encuentra establecido en el artículo 27 constitucional, párrafo tercero, donde señala que la Federación dictará las medidas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, siendo este artículo, uno de los fundamentos de la LGEEPA, asimismo, dicho precepto dispone que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales.

---

<sup>144</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *op cit* , p. 69

<sup>145</sup> La descentralización consiste en la delegación de poderes, responsabilidades legales, recursos políticos y financieros desde el gobierno federal, a través de tres vertientes. La primera se refiere a un proceso intergubernamental de transferencia de facultades y atribuciones hacia los gobiernos estatales y municipales. La segunda atañe a la descentralización desde el gobierno, en cualquiera de sus niveles, hacia el mercado y a la empresa privada. Y la tercera, corresponde a la transferencia de responsabilidades y funciones a organizaciones de la sociedad que pueden ser de tipo académica, empresarial, comunitario o vecinal. Véase, Instituto Nacional de Ecología, "Áreas Naturales Economía e Instituciones", Cuaderno de Trabajo 3, INE, México, 1995, pp. 19 y 20.

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Al respecto, la LGEEPA establece en su artículo 5º, que son facultades de la Federación:

*“I Formulación y conducción de la política ambiental nacional,*

*II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta ley, así como la regulación de acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal,*

*III La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado,*

*IV La atención de los asuntos que originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado,*

*V La expedición de Normas Oficiales Mexicanas,*

*VI La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales,*

---

<sup>146</sup> García Saavedra, Jose David y James Rodríguez, Agustina, *op cit* , p 134

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*VII La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan,*

*VIII El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal,*

*IX La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino;*

*X. La evaluación del impacto ambiental de las obras de las obras que lo requieren, y en su caso la expedición de las autorizaciones correspondientes,*

*XI La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;*

*XII La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal,*

*XIII El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos,*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*XIV La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente,*

*XV La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente,*

*XVI La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental,*

*XVII La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público,*

*XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, y*

*XIX La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de todos los ordenamientos de la materia; y la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas”.*

Derivado de lo anterior, el artículo 6º de la LGEEPA señala que

*“Las atribuciones que esta ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la ley. Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive”*

Adicionalmente, a la Federación también le corresponde los bienes nacionales bajo el principio de propiedad originaria y conforme lo señala el artículo 27 de la Constitución. El párrafo tercero del mismo artículo señala que la Nación tendrá en todo tiempo

*“ . El derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación”*

Esta facultad de regulación junto con la de imponer las modalidades a la propiedad privada, son precisamente la base jurídica constitucional para que el aprovechamiento de los recursos naturales sea realizado de la manera como lo prescriben las leyes y demás disposiciones. En este sentido, las modalidades impuestas a las actividades industriales conforme al artículo 25 constitucional y a la propiedad privada conforme al artículo 27, son la base constitucional para la regulación ambiental de los recursos naturales<sup>147</sup>

Por otro lado, David García y Agustina Jaimes argumentan que la competencia de las Entidades Federativas y los Municipios son de ámbito local en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que se establezcan en las leyes locales y la LGEEPA. Así, lo que demuestra que es una ley secundaria y no la Constitución es la que asigna directamente la facultad de legislar en materia ecológica a la federación y a cada una de las esferas de competencia del gobierno local, ya sea estatal o municipal, violando el principio jerárquico de la Constitución, es la LGEEPA o sus Reglamentos los que determinan la competencia que le corresponde a la Federación<sup>148</sup>.

### **III. 8 Facultades Ambientales de los Estados**

Con la promulgación de la LGEEPA, se adoptó la premisa de que el crecimiento sostenido sólo puede darse a través de la planeación y el ordenamiento integral de las actividades productivas. Así, es importante señalar que en los ámbitos de gobierno estatal y municipal, la labor está apenas comenzando y se requerirá no sólo el diseño de políticas públicas en la materia, sino de que el jurista asuma con verdadera responsabilidad, su misión en la sociedad, ya sea como promotor, creador y aplicador del orden jurídico en materia ambiental o en su actividad docente y de investigación<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *op cit*, pp 58 y 59

<sup>148</sup> Se proporciona un ejemplo la LGEEPA, en los artículos 150 a 153 regula los materiales y residuos peligrosos, estos nos remiten al Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos, que en su artículo 1º señala que " *El presente Reglamento rige en todo el territorio nacional y las zonas donde la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción* "; es decir, el reglamento de una ley secundaria hace la asignación de competencia a favor de la Federación. Cfr. García Saavedra, José David y Jaimes Rodríguez, Agustina, *op cit*, pp 131 y 132

<sup>149</sup> Rendon Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pp 367 y 368

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Al respecto, la LGEEPA dispone que son facultades de los Estados:

*“Artículo 7º: La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal,*

*II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales de la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación,*

*III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles que conforme a lo establecido en la LGEEPA no sean de competencia Federal,*

*IV. La regulación de las actividades que no sean consideradas riesgosas para el ambiente,*

*V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas, con la participación de los gobiernos municipales,*

*VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos,*

*VII. La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como en su caso de fuentes móviles que conforme a lo establecido no sean de competencia Federal,*

*VIII La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas,*

*IX La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio, con la participación de los municipios respectivos,*

*X La prevención y control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar o los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras,*

*XI La atención de los asuntos que afecten el ambiente de dos o más municipios;*

*XII La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan,*

*XIII. La vigilancia del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Federación,*

*XIV La conducción de la política estatal de información y difusión,*

*XV La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental,*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*XVI La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, y en su caso la expedición de las autorizaciones, de aquellas obras o actividades no comprendidas en el artículo 28 de la LGEEPA, con la participación de los municipios, cuando por su ubicación, dimensiones o características produzcan impactos significativos sobre el medio ambiente,*

*XVII El ejercicio de las funciones que en materia ambiental les transfiera la Federación, mediante la suscripción de convenios o acuerdos, y*

*XVIII La formulación ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente, y la emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, y la atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas”*

Es importante enfatizar que los habitantes locales y sus organizaciones son el cimiento de un desarrollo institucional viable y eficiente. Los habitantes locales son los protagonistas en el inicio y en el éxito de este proceso, ellos asumen los compromisos de protección y de manejo sustentable de los recursos naturales y, al mismo tiempo, son beneficiarios directos, potenciales y reales de una considerable gama de bienes y servicios ambientales. Sin embargo, para poder ser actores y receptores de estos beneficios, los habitantes locales necesitan una definición clara de derechos, sistemas de ordenamiento y de regulación equitativos y eficientes, así como la certidumbre a largo plazo, apoyo financiero y tecnológico, a partir de nuevos esquemas de interacción y de intercambio con otras entidades públicas y privadas interesadas en la conservación y en el desarrollo sustentable.

### **III. 9 Facultades Ambientales de los Municipios**

La fracción V del artículo 115 constitucional, introdujo la denominada *“autonomía municipal”*, que menciona lo siguiente

*“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para*

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participando en la creación y administración de sus reservas territoriales,*
  
- b) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios,*
  
- c) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales,*
  
- d) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana,*
  
- e) Otorgar licencias y permisos para construcciones,*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*f) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*

*g) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, y*

*h) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales*

*En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”*

En efecto, estos preceptos jurídicos son una de las fuentes de la legislación ambiental, de aquí la fuerza que representa para el ambiente la participación de los municipios dentro de la repartición de las competencias en la materia. Dentro de este contexto, el artículo 8º de la LGEEPA, dispone que le corresponde a los Municipios:

*“I La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;*

*II La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales de la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados,*

*III La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean*

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

*consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado,*

*IV La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos,*

*V La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local,*

*VI La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, provenientes de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que sean consideradas de jurisdicción Federal,*

*VII La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación conforme a la legislación local en la materia que corresponda a los gobiernos de los Estados,*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*VIII La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso de suelo,*

*IX La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a los Estados y a la Federación,*

*X La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales a su circunscripción territorial, y*

*XI La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan; y la vigilancia del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Federación; la formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental, y la participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial, y la formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente”*

Por otra parte la LGEEPA, en su artículo 9º dispone que

*“Corresponden al gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7º y 8º de esta ley”*

### **III. 10 Facultad de suscribir convenios entre los tres ámbitos**

Uno de los más grandes retos para la aplicación del derecho ambiental mexicano, es precisamente la definición clara de las autoridades que deben de intervenir para dar solución a los casos ambientales

En México, por el sistema de distribución de atribuciones concurrentes que tenemos, es necesario considerar los mecanismos de coordinación previstos en la legislación para enfrentar los obstáculos que se generan por la falta de delimitación de competencias para la aplicación de la ley. Esta facultad de suscribir convenios se contempla dentro de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución que establece

*“El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo*

*Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas*

*La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Al respecto la LGEEPA señala en su artículo 11º, que la Federación por conducto de la SEMARNAT, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los Estados o el Distrito Federal asuman las siguientes funciones

*“I El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia Federal,*

*II El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento,*

*III La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal,*

*IV El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales,*

*V La protección, preservación y restauración de los recursos naturales a que se refiere esta ley, y de la flora y de la fauna silvestre, así como el control de su aprovechamiento sustentable, y*

*VI La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, y la realización de acciones para la vigilancia”*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Con este fundamento constitucional, la LGEEPA señala cuáles son las bases a las que deberán sujetarse los mecanismos de coordinación en materia ambiental y se encuentra en el artículo 12, que señala

*“Los convenios o acuerdos de coordinación que suscriban la Federación con el Distrito Federal y los Estados, y éstos con los municipios, para los propósitos a que se refiere el artículo anterior, deberán ajustarse a las siguientes bases*

*I Definirán con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo,*

*II Deberá ser congruente el propósito de los convenios o acuerdos de coordinación con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo y con la política ambiental nacional,*

*III Se describirán los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cual será su destino específico y su forma de administración,*

*IV Se especificará la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga;*

*V Definirán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, y*

*VI Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo. Los convenios a que se refiere el presente artículo, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial del gobierno local respectivo”*

Asimismo, los Estados podrán suscribir con sus Municipios convenios de coordinación, a efecto de realizar las funciones anteriormente referidas conforme el artículo 10º de la LGEEPA:

*“Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia. Los ayuntamientos por su parte dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones”*

Consecuentemente, en materia ambiental la competencia es de carácter Federal, los Estados y Municipios se encuentran totalmente limitados respecto al quehacer en este ámbito, este esquema centralizado no ha funcionado, es necesario que se rescaten los aspectos descentralizadores y de desconcentración de facultades, recursos e instituciones para que los Estados y los Municipios puedan dictar las políticas y normas acordes a los problemas ambientales de sus regiones y necesidades más apremiantes<sup>150</sup>. En efecto, la descentralización puede generar resultados más eficientes para una política ambiental en la medida en que se otorgue flexibilidad y grados de libertad a los Estados y comunidades para cumplir con las metas o compromisos establecidos, atendiendo a sus diferencias y oportunidades específicas<sup>151</sup>. Sin embargo, aunque estas diferencias sean asumidas, deberá mantenerse un mínimo común denominador que le de congruencia federal a la política ambiental y represente horizontes nacionales de gestión

---

<sup>150</sup> Gutierrez Najera, Raquel, *op cit* , p 337

### **III. 11 Distribución de competencias en un mismo ámbito**

Por el carácter mismo de la materia y la del sistema jurídico nacional se tiene un elevado número de ordenamientos jurídicos, que configura el sistema de protección al medio ambiente, pero lo preocupante de todo esto, no es su elevado número, sino la heterogeneidad material de la misma, así como, la carencia de criterios homogéneos para resolver los problemas que plantea la protección al ambiente<sup>152</sup>. Al respecto, Teresita Rendón Huerta explica que

*“La necesidad de la autonomía local y la lucha contra el centralismo, deben incorporar el diseño y práctica de políticas institucionales para contrarrestar la degradación ecológica, como expresión de la voluntad popular. Y esto nos conduce a emprender una revisión general del orden jurídico vigente. Este ejercicio se convierte para quienes se dedican al Derecho y a la Administración Pública, en una tarea de construcción tenaz y de creatividad inagotable”<sup>153</sup>.*

Para ejemplificar lo anterior, presentamos algunas de las leyes y reglamentos sectoriales previos a la LGEEPA que aún subsisten y que regulan ciertas actividades relacionadas con la protección al medio ambiente, y son

1 *Ley Federal de Caza (Diario Oficial de la Federación publicado el día 5 de Noviembre de 1952),*

2 *Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación publicado el día 13 de Diciembre de 1974), su Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en materia de*

---

<sup>151</sup> Instituto Nacional de Ecología, *op cit*, p 21

<sup>152</sup> García Saavedra, José David y Jaimes Rodríguez, Agustina, *op cit*, p 135

<sup>153</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op cit*, p 371

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*Sanidad Vegetal (Diario Oficial de la Federación publicado el día 18 de Enero de 1980),*

*3 Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en materia de movilización de animales y sus productos (Diario Oficial de la Federación publicado el día 11 de Julio de 1979),*

*4 Ley Forestal y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación publicado el día 30 de Mayo de 1986),*

*5 Ley Federal de Pesca (Diario Oficial de la Federación publicado el día 26 de Diciembre de 1986),*

*6 Ley Federal del Mar (Diario Oficial de la Federación publicado el día 8 de Enero de 1986),*

*7. Ley General de Vías Generales de Comunicación (Diario Oficial de la Federación publicado el día 19 de Noviembre de 1940),*

*8 Ley General de Asentamientos Humanos (Diario Oficial de la Federación publicado el día 26 de Mayo de 1976),*

*9 Ley General de Obras Públicas (Diario Oficial de la Federación publicado el día 30 de Diciembre de 1980), y*

*10 Ley Federal de Vivienda (Diario Oficial de la Federación publicado el día 7 de Noviembre de 1984)<sup>154</sup>*

---

<sup>154</sup> García Saavedra, Jose David y James Rodriguez, Agustina, *op cit* , p 134

Como podemos observar de la lista anterior, la legislación sectorial aún tiene muchas tautologías y contradicciones derivadas del exceso de legislaciones y reglamentos regulando la misma materia, ya que la buena intención del legislador era de que no quedara sin regular una materia, esto trae consigo la falta de una adecuada legislación y ordenación de los instrumentos legales existentes. También está presente la confrontación entre las Secretarías de Estado, pues existen funciones que no están claramente delimitadas en las leyes y que permiten que más de una secretaría regulen la misma materia, lo que provoca una confusión de competencias y por lo tanto, dificulta saber quién es el responsable o responsables de una acción u omisión de funciones

Dentro de este análisis, nuevamente, Teresita Rendón Huerta argumenta que para hacer operativo la concurrencia en materia ambiental, propone que las entidades federativas y los ayuntamientos sean los que intervengan en el mayor número de casos posibles en la aplicación de la legislación, así como en las sanciones<sup>155</sup>. Adicionalmente, es necesario que se entable una estrecha vinculación entre la Federación y las Entidades Federativas, así como con los municipios para la descentralización de programas y acciones en materia ambiental; para lo cual resulta indispensable adecuar la legislación federal, de tal manera que permita ampliar tanto las facultades como las materias susceptibles de ser objetos de convenios de coordinación<sup>156</sup>. Con ello, la descentralización viene a ser una respuesta a diseños institucionales concentrados de facultades y atribuciones que obtenían una fuerte racionalidad al lograr economías de escala en la provisión de servicios gubernamentales y alcanzar masas críticas humanas y organizacionales

---

<sup>155</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op cit*, pp 371 a 373

<sup>156</sup> García Saavedra, Jose David y Jaimes Rodríguez, Agustina, *op cit*, pp 135 a 137

### **III. 12 Propuesta de creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en Materia Ambiental**

Para comenzar con el desarrollo de esta propuesta, es conveniente señalar algunos de los antecedentes sobre este tema. El 5 de Octubre de 1967 fue modificada la fracción I del artículo 104 constitucional, quedando establecido en su segundo párrafo que

*"Las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar los fallos que tengan a su cargo, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y del Distrito o territorios federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones"<sup>157</sup>*

Por reforma del 10 de Agosto de 1987, y con mucha mejor técnica legislativa, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 pasó a ser la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, estableciéndose que el Congreso de la Unión tendrá facultades para otorgar leyes que instituyeran tales órganos

*"Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones "*

---

<sup>157</sup> Fix Zamudio, Hector y Cossio Diaz, José Ramon, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1999, p 292

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

En materia ambiental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de algunos de sus ministros, ha comentado que

*“Las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente son de orden público e interés social y cualquier acto contrario a ellas o que establezca criterios para su aplicación, es un acto que afecta el objeto de interés público. Así, cuando el acto afecta el interés público, los interesados somos todos, cualquier persona, no sólo aquellos que realicen actividades concernientes o quienes se ubiquen en el supuesto normativo, tradicionalmente se ha establecido que el Estado era el único legitimado para actuar en defensa del interés público, pero se ha aceptado el hecho de que cualquier persona que actúe en defensa de ese interés y las normas jurídicas establecen un medio jurídico por el que el defecto de la actuación de las autoridades, se supla por los particulares, en tutela del interés público”*

Siguiendo con la materia, adicionalmente, ha sustentado que

*“El establecer la legitimación que tienen los particulares para intervenir o gestionar la aplicación de las leyes, reglamentos y, en general, las normas que en materia ambiental se expidan, analizadas en su conjunto, es de gran trascendencia, pues implica resolver sobre un bien que está fuera del comercio y no es ajeno a ningún hombre y por su naturaleza, traspasa límites temporales y geográficos”<sup>158</sup>*

La premisa fundamental es que todas las personas tienen interés ambiental en tanto que no sólo es un bien colectivo el medio ambiente sino un requisito *sine qua non* para su existencia, por lo que es un patrimonio individual en simultaneidad a su colectividad y que involucra a las generaciones presentes y futuras, es decir, se actúa

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

en defensa no solo de valores presentes sino en representación de personas y valores o ambientales del porvenir. Es una lástima que, en 1998, la SEMARNAP se haya opuesto a prever en el ámbito Constitucional, la parte procesal para garantizar este derecho<sup>159</sup>. Más aún, si toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, cualquier acto, hecho u omisión que vulnere o ponga en riesgo su derecho está legitimada para denunciar los actos u omisiones que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado, por lo que el estado debe garantizar, defender y preservar ese derecho. Más aún, son dos derechos los que deben quedar claramente tutelados: el derecho al medio ambiente sano *per se* y el derecho a ejercer o defender ese mismo valor jurídico ambiental.

Sin embargo, Héctor Fix Zamudio argumenta que las autoridades administrativas intervienen cada vez con mayor vigor en la esfera jurídica de los particulares y han proliferado organismos que careciendo de la denominación de tribunales, realizan, sin embargo, funciones de carácter jurisdiccional, puesto que deben de resolver un creciente número de controversias entre los particulares y la administración, sobre cuestiones de carácter económico, social y ambiental. Asimismo, el citado autor enfatiza en distinguir a un tribunal administrativo de los organismos que conocen y resuelven los recursos administrativos internos, cualquiera que sea su encuadramiento, es precisamente la imparcialidad y la independencia del juez administrativo. Por lo que define al tribunal administrativo como

*“Un órgano que, con independencia de su encuadramiento dentro de la administración o del departamento judicial, está dotado de autonomía y por*

---

<sup>158</sup> Gongora Pimentel, Genaro, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Tomo IV, Noviembre de 1996, Tesis 2ª, CII/96, México, p. 112

<sup>159</sup> Ojeda Mestre, Ramon, *op. cit.*, p. 9

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*tanto, puede resolver en forma imparcial e independiente y supra partes una controversia o litigio de carácter administrativo”<sup>160</sup>*

Por estas razones, se sugiere la creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en Materia Ambiental, que es un órgano federal con la organización y competencia que las leyes establecen, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas para dirimir los conflictos en materia ambiental entre la administración pública federal y los particulares.

Ahora bien, en un primer plano, la integración del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en Materia Ambiental, se compone de un Tribunal Superior Ambiental y de los Tribunales Unitarios Ambientales

El Tribunal Superior Ambiental se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá, y un supernumerario. Asimismo, los Tribunales Unitarios Ambientales estarán a cargo de un magistrado numerario.

El Tribunal Federal tendrá un Presidente que será nombrado por el Pleno de entre los magistrados ambientales y durará en su cargo tres años y podrá ser reelecto. Las votaciones del Pleno serán nominales, y en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. El Tribunal Superior Ambiental tendrá su sede en el Distrito Federal<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Fix Zamudio, Hector, “Organización de los Tribunales Administrativos”, Mexico, 2001, p. 101

<sup>161</sup> Adicionalmente, el territorio de la República Mexicana se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Ambiental, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo. Para cada uno de los referidos distritos habrá el número de Tribunales Unitarios que determine el propio Tribunal Superior Ambiental

En lo relativo al nombramiento de los Magistrados del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en Materia Ambiental, será hecho por la Cámara de Senadores, y en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de la lista de candidatos enviados por el Presidente de la República de acuerdo a los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>162</sup> Por lo que respecta, al retiro de los magistrados se producirá cuando cumplan 75 años de edad o por padecer incapacidad física o mental para desempeñarlo. No se establece ninguna otra disposición relativa a la permanencia de los magistrados en el ejercicio del cargo Asimismo, en su carácter de servidores públicos, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Materia Ambiental tienen derecho a percibir, en los términos del artículo 127 constitucional

Por otro lado, las atribuciones del Tribunal Superior Ambiental son

*I. Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se dividirá el territorio de la República para los efectos de esta ley,*

*II Establecer el número y sede de los Tribunales Unitarios que existirán en cada uno de los distritos Las determinaciones de esta naturaleza se publicarán en el Diario Oficial de la Federación,*

*III Resolver sobre las renunciaciones de los magistrados y concederles licencias hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se perjudique el funcionamiento del tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo En casos excepcionales, el Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo por plazos mayores,*

---

<sup>162</sup> De conformidad con los artículos 96 y 79, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*IV Determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los Tribunales Unitarios, cual de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente, en los casos en que la ausencia no exceda de 15 días, el Tribunal Superior podrá autorizar para que lo supla el Secretario de Acuerdos adscrito al Tribunal Unitario de que se trate,*

*V Elegir al Presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman, y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo,*

*VI Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los Tribunales Unitarios,*

*VII Nombrar los Secretarios, Actuarios y Peritos de los Tribunales Ambientales, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos, así como concederles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos,*

*VIII Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos,*

*IX Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales ambientales y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad, y*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

X. Aprobar el Reglamento Interior de los Tribunales Ambientales, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento, y las demás atribuciones que le confieran esta y otras leyes

Las funciones del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en Materia Ambiental son las siguientes

*I. De los juicios en contra de actos administrativos ambientales que las autoridades de la Administración Pública Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;*

*II De los juicios en contra de los actos administrativos ambientales de la Administración Pública Federal Paraestatal, cuando actúen con el carácter de autoridades,*

*III De los juicios en contra de las resoluciones definitivas en materia ambiental dictadas por la Administración Pública Federal,*

*IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera,*

*V De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia ambiental, que se configuraran transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes ambientales fijen otros plazos,*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*VI De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta en materia ambiental, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen,*

*VII De los juicios en que se impugne la negativa en materia ambiental de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes,*

*VIII De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten,*

*IX Del Recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite del mismo Tribunal Federal,*

*X De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones ambientales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,*

*XI. De los conflictos competenciales y de las contradicciones de tesis entre los tribunales unitarios, y*

*XII De los impedimentos y excusas de los magistrados del Tribunal Superior y de los Tribunales Unitarios, y de los demás que expresamente señalen ésta u otras Leyes*

Le corresponde al Presidente del Tribunal Superior Ambiental

*I Tramitar los asuntos administrativos de la competencia del Tribunal Superior, y autorizar en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas que contengan*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*las deliberaciones y acuerdos del Tribunal Superior, y firmar los engroses de las resoluciones del propio Tribunal,*

*II Turnar entre los magistrados los asuntos de la competencia del tribunal para acordar algún trámite o para que formulen el proyecto de resolución que deberá ser discutido por el tribunal,*

*III Dictar las medidas para la adecuada organización y funcionamiento de los tribunales, y establecer los sistemas de cómputo para conservar sus archivos,*

*IV Comisionar a los magistrados supernumerarios para la práctica de visitas a los Tribunales Unitarios de acuerdo con lo que disponga el Tribunal Superior, y presidir las sesiones y dirigir los debates en las sesiones del Tribunal Superior, y comunicar al Ejecutivo Federal las ausencias de los magistrados que deban ser suplidas mediante nombramiento,*

*V Formular y disponer el ejercicio del presupuesto de egresos de los Tribunales Ambientales, y nombrar a los servidores públicos del Tribunal Superior, cuyo nombramiento no corresponda al propio tribunal, y*

*VI Llevar listas de las excusas, impedimentos, incompetencias y, substituciones, mismas que estarán a disposición de los interesados en la correspondiente Secretaria General de Acuerdos, y las demás que le asigne el Reglamento Interior del tribunal*

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **“DERECHO Y POLÍTICAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE”**

IV. 1 Política Ambiental IV 2 Importancia de las Políticas Públicas IV 3 Formulación de la Política Ambiental IV 4 Política Ambiental por vía legislativa en México IV 5 Política Ambiental por vía administrativa en México IV. 6 Política Ambiental por vía de la planeación en México IV 7 Aplicación de la Política Ambiental IV 8 Política Ambiental Mexicana IV 9 Instrumentos de la Política Ambiental Mexicana IV 10 Desarrollo Sustentable como principio de la Política Ambiental IV 11 Derecho Ambiental y Política Ambiental IV. 12 Política Ambiental Internacional IV 13 Perspectivas de la Política Ambiental en México IV 14 Perspectivas de la Política Ambiental Internacional

### **IV. 1 Política Ambiental**

Antes de comenzar con el tema *“política ambiental”*, es importante que se mencione el concepto de política, para Héctor González Urbe:

*“La palabra “política” en su acepción vulgar significa todo lo que se refiere al Estado, es decir, se refiere al Estado convertido en objeto de conocimiento”*

Dentro de este contexto, Diego Valades argumenta que:

*“Las formas de ejercer el poder y de conservar el orden público son los ejes centrales de la política, en efecto, el régimen político es el conjunto de reglas que*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*rigen la organización y funcionamiento del poder, y las relaciones de éste con la sociedad y con los individuos*<sup>163</sup>

Para Ikram Antaki Akel, la política es

*“La actividad social que se propone garantizar por la fuerza, fundada sobre el derecho, la seguridad exterior y la concordia interior de una unidad particular”*<sup>164</sup>.

Ahora bien, el derecho tiene una íntima vinculación con la política. Por una parte, la norma define la forma política, por la otra, el ejercicio político actualiza la hipótesis jurídica. El punto más claro de esa coincidencia se da en las decisiones políticas que se convierten en precepto constitucional y que, en esa medida, se engendran en fundamento del universo normativo y del quehacer del Estado.

Hechas estas reflexiones, Raúl Brañes define a la política ambiental como:

*“El conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del medio ambiente”*<sup>165</sup>.

Así, la existencia de la política ambiental supone la convicción de que el objetivo de la ordenación del ambiente no puede alcanzarse sin el concurso de algunas acciones concebidas especialmente para modificar la realidad, es decir, sin la mediación de algunas acciones que generen ciertos efectos ambientales, que de acuerdo con las tendencias prevalecientes de esa realidad no se generarían espontáneamente. Mediante la política ambiental se da respuesta a la pregunta de qué hacer para conseguir una ordenación del medio ambiente, cuando se estima que dicha ordenación no puede lograrse sino mediante una intervención deliberada.

---

<sup>163</sup> Valades, Diego, *op cit*, p. 57

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

del hombre sobre la sociedad. Así entendida, la política ambiental es el marco de referencia permanente de la gestión ambiental, en estricto rigor, toda gestión ambiental supone la existencia de una política ambiental que la determina en todo momento. Sin embargo, en la realidad no ocurre siempre así: es común, por lo menos en esta parte del mundo, que la política ambiental no sea formulada clara, suficiente y congruentemente. Por ejemplo, hay países que incluso carecen de una política ambiental, al menos establecida de manera explícita; así, las deficiencias en la formulación de la política ambiental en un país, explican en parte las insuficiencias que se observan en el conjunto de la gestión ambiental del mismo país, como se puede constatar con cierta facilidad. En México, el establecimiento por la Federación de una política nacional para la protección del ambiente ha llevado muchos años; quizá, dicha política no reúne aún los requisitos antes mencionados, pero los avances que se han hecho son innegables. Ciertamente, un hito decisivo de este proceso se encuentra constituido por la expedición de la LGEEPA, que establece los principios de la política ambiental nacional.

## **IV. 2 Importancia de las Políticas Públicas**

Conjuntamente con lo antes expuesto, para los efectos del presente tema nos interesa saber que el concepto de política pública es trascendental para la administración pública, ya que en su esencia, la administración pública es la coordinación y movilización de esfuerzos individuales y de grupo, hacia la realización

---

<sup>164</sup> Antakı Akel, Ikram, *Grandes Preguntas de la Política*, p. 2

<sup>165</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op. cit.*, p. 176

de la política pública. Consecuentemente, las políticas gubernamentales son producto del sistema político<sup>166</sup>.

El campo de las llamadas “políticas públicas” relativas con el medio ambiente ha venido adquiriendo una creciente importancia dentro de las ciencias sociales contemporáneas. Dicho campo estudia los diversos aspectos relacionados con estas políticas, tales como: los procesos de definición de los objetivos públicos ambientales del Estado, el desarrollo de organizaciones y programas ambientales dirigidos a alcanzar dichos objetivos, y el impacto de estos programas<sup>167</sup>.

Al respecto, Luis Aguilar argumenta que el término de política pública debe entenderse como

*“Situaciones en las que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programas de acciones dirigidas a su solución. Así, la política pública no parece ser un fenómeno que se defina a sí mismo; es una categoría analítica. Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones”<sup>168</sup>*

En efecto, las ciencias políticas pertenecen a la sociedad abierta, no son piezas intelectuales de sociedades cerradas en una visión integrista del mundo y de sí mismas. Por ello, las políticas públicas pretenden contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de

---

<sup>166</sup> Quintana Valterra, Jesús, *op cit*, p. 99

<sup>167</sup> Es conveniente consultar el libro Bardach, Eugene, *Los Ocho Pasos para el Análisis de las Políticas Públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2001

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

ir abordando oportuna y sistemáticamente los problemas y defectos públicos<sup>169</sup> El interés por los temas y enfoque de la disciplina políticas públicas atestigua el cambio que hoy viven la política, el gobierno y la administración, al redescubrir y reafirmar el valor de lo público, entendiéndose por “lo público”

*“La memoria del valor de la política ciudadana de individuos libres e informados, en correspondencia y lealtad con la mejor tradición republicana, sea liberal, democrática o social”*

En medio de los debates sobre la crisis del estado social o sobre la alternativa de su reorganización liberal, sobre la transición y la consolidación democrática o sobre la redistribución federalista del poder del estado, sigue presente el ideal republicano que exige las leyes justas e imparciales, uso eficaz y equitativo de los recursos públicos, opinión pública vigilante, participación del público ciudadano en la definición de la política y en el desempeño de la Administración Pública Federal.

El nuevo padrón de “policy making” modifica reglas, procedimientos, expectativas, concepciones de la relación entre la sociedad y el gobierno. En esencia, se redefinen los linderos del ámbito político y del ámbito privado; cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar dentro del perímetro de las interacciones libres de los particulares<sup>170</sup> Así, ocurre una redistribución del poder

---

<sup>168</sup> Aguilar Villanueva, Luis, *Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Angel Porrúa, México, 1996, p

11

<sup>169</sup> *Ibidem*, p 12

<sup>170</sup> El ámbito privado es el relativo a los diversos intercambios libres entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa en cambio, la restricción individual, privativa y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política. Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos

político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción del Estado<sup>171</sup>. En efecto, la democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, asimismo, es condición de entrada, necesaria, pero no suficiente para la corrección de las políticas públicas<sup>172</sup>

El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de posibilidades y de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y desregulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. Y como consecuencia se puede decir que el pluralismo político deviene pluralidad de políticas. Este análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del Estado<sup>173</sup>

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por política y gobernar con sentido político. Así, en una sociedad abierta la acción política debe orientarse a mantener el equilibrio entre los diversos actores y los distintos programas sustentados con la finalidad de integrar todos los intereses en una sola voz: *“el entendimiento y la voluntad política”*.

---

<sup>171</sup> *Id*, pp 13 a 15

<sup>172</sup> Valades, Diego, *op cit*, p 312

<sup>173</sup> Para ahondar en el tema de la Reforma Regulatoria del Estado, cfr., Garmendia Magaña, Teresa, *“Revising Regulation: The Regulatory State and Other Contested Issues”*, London School of Economics and Political Science, Dissertation, London, 2000

### **IV. 3 Formulación de la Política Ambiental**

Como se ha señalado, la primera manifestación de la política ambiental del Estado está constituida por su propio sistema jurídico, en tanto éste por lo general contiene un número importante de reglas que nos dicen cómo debe ordenarse el ambiente. En estricto rigor, cada regla jurídica de carácter ambiental es la expresión total o parcial de una política ambiental<sup>174</sup>. Estas reglas, establecidas por los procedimientos legislativos vigentes en cada país, son jerárquicamente superiores a cualesquiera otras y determinan el conjunto de la gestión ambiental.

Pero, la política ambiental del Estado se formula también por vías administrativas, esto es, por medio de las mismas autoridades facultadas para llevar a cabo la gestión del medio ambiente y, en los casos de la existencia de un sistema de planeación nacional, por las autoridades encargadas de dicha planeación.

Los alcances de la política ambiental están directamente ligados a cómo esté formulada. En efecto, la política ambiental formulada mediante los sistemas jurídicos para la protección del ambiente, es obligatoria para el Estado y el conjunto de la sociedad.

En cambio, la política ambiental formulada por las autoridades facultadas para realizar la gestión ambiental, es obligatoria sólo para la administración pública federal, pero de conformidad con lo que establezcan los ordenamientos que rigen el funcionamiento de dicha administración.

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

Por su parte, la política ambiental formulada a través de la planificación, obliga en los mismos términos en que pueden obligar los planes, de acuerdo con las particularidades de cada sistema de planificación. Esto último significa que la política ambiental puede tener desde un carácter puramente inductivo, incluso para la propia Administración Pública Federal, hasta un carácter estrictamente vinculante no sólo para el estado, sino también para el conjunto de la sociedad.

Ahora bien, el procedimiento para la formulación de la política pública ambiental, dada la característica gubernamental de ésta, se ubica en el contexto del sistema jurídico estatal, dicho sistema jurídico debe establecer a quién compete la formulación de la política ambiental, cómo se estatuye y cuáles son sus alcances.

Jesús Quintana señala los tres diferentes métodos para la formulación de la política ambiental:

*1 La vía legislativa, en la cual sus reglas son jerárquicamente superiores a cualesquiera otra, y es obligatoria para el Estado y el conjunto de la sociedad.*

*2 La vía administrativa, en la cual resulta ser obligatoria sólo para la administración pública, conforme a los ordenamientos que la rigen.*

*3 La vía de la planeación, en la cual resulta obligatoria sólo en la medida en que obligan los planes gubernamentales<sup>175</sup>*

---

<sup>174</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, p 177

<sup>175</sup> Quintana Valtierra, Jesus, *op cit*, p 100

#### **IV. 4 Política Ambiental por la vía legislativa en México**

En nuestro país, el instrumento jurídico que concentra las principales políticas ambientales fue elaborado por la vía legislativa. Esto es, la LGEEPA en tanto establece los principios de lo que denomina en su artículo 15 *“la política ambiental”* (antes de las modificaciones de 1996, se denominaba *“la política ecológica general”*), así como un conjunto de criterios ecológicos, que no son sino una especificación de esos principios en ciertas materias. No obstante, como Raúl Brañes argumenta, la importancia de la LGEEPA, es menester señalar que con dicho ordenamiento jurídico no se agotan las reglas de la política ambiental, ya que no hay que olvidar que existen otras leyes sectoriales de relevancia ambiental vigentes que se ocupan de diversos temas ambientales.

Aunado a lo anterior, en los siguientes artículos de la LGEEPA, se sustenta *los principios de la política ambiental que resultan obligatorios tanto para el Poder Ejecutivo como para la Federación, los Estados y Municipios, los cuales transcribiremos a continuación*

*“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 dependen la vida y las posibilidades productivas del país,*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*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 cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales,*

*V. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinaran la calidad de la vida de las futuras generaciones,*

*VI La prevención de las causas que los generan, 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,*

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

*VIII Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;*

*IX La coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas,*

*X El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la 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,*

*XIII Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*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,*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*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 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”*

A su vez, el artículo 16 de la LGEEPA establece que:

*“Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior”*

Es claro que la mayoría de los principios de la política ambiental no están dirigidos a los particulares. Ello se debe al hecho de que generalmente están concebidos para guiar las actividades de las autoridades competentes en materia ambiental. Sin embargo, existen principios que vinculan a los particulares, tales como el plasmado en la fracción IV del artículo 15 de la LGEEPA, que transcribimos anteriormente. Además, tales principios de política ambiental pueden resultar también obligatorios para los particulares, a través de los convenios de concertación que suscriba el Estado con ellos, como lo prevé, la fracción IX del artículo 15 de la LGEEPA.

#### **IV. 5 Política Ambiental por la vía administrativa en México**

En México, la política ambiental puede también establecerse por una vía que podría denominarse puramente administrativa<sup>176</sup>. En otras palabras, nos estamos refiriendo a las facultades con que cuentan las autoridades administrativas para el desempeño o ejercicio de sus funciones<sup>177</sup>. Esto es posible porque la legislación federal faculta a ciertas dependencias y, en especial a la SEMARNAT para formular políticas sobre la materia. Como es claro, estas atribuciones se deben ejercer en el marco de lo que dispone el sistema jurídico para la protección al ambiente y los instrumentos de planeación del desarrollo vigentes. La norma fundamental sobre la materia es la fracción II del artículo 32 bis de la LOAPF que, como se ha dicho, faculta a la SEMARNAT para.

*“Formular y conducir la política nacional en materia de recursos generales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia, así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades”.*

Asimismo, la fracción I del artículo 5º de la LGEEPA establece que es facultad de la Federación *“la formulación y conducción de la política ambiental nacional”*, especificando a continuación el párrafo primero del artículo 6º de la misma ley que las atribuciones otorgadas a la Federación serán ejercidas por el Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT. Así, el sentido que tiene la expresión *“política ambiental”* en el artículo 15 de la LGEEPA es claro: se trata de la política federal para la protección del medio ambiente.

---

<sup>176</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, p. 181

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

La política ambiental establecida por esta vía administrativa es obligatoria para la Administración Pública Federal y además para las entidades federativas y municipios, en los términos del artículo 6° de la LGEEPA que expresa:

*“Las atribuciones que esta ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la ley”.*

Adicionalmente, Jesús Quintana argumenta que, en cuanto a las Normas Oficiales Mexicanas, éstas también resultan vinculantes para los particulares, así como también las políticas asumidas por dichos particulares, en los términos que se obliguen a través de los convenios de concertación que suscriban con las autoridades ambientales

En efecto, como lo menciona la LGEEPA sirven para garantizar la sustentabilidad de la actividad económica, son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional y constituyen ordenamientos jurídicos-administrativos auxiliares en la administración de justicia en materia ambiental<sup>177</sup>, según el artículo 36:

*“Para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, la Secretaría emitirá Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, que tengan por objeto:*

*I Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el*

---

<sup>177</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *op cit* , p 102

<sup>178</sup> Gutierrez Najera, Raquel, *op cit* , p 206

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

*desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y en procesos,*

*II Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente,*

*III Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable,*

*IV. Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen, y*

*V. Fomentar actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad*

*La expedición y modificación de las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, se sujetará al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización"*

Más aún, transcribiremos el texto de la siguiente Tesis de Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, en donde se reconoce la importancia y el valor de las Normas Oficiales Mexicanas

*"Los artículos 17, fracción I, del anterior Reglamento Interior de la Secretaría mencionada y 24, fracción I, del mismo ordenamiento reglamentario en vigor (este último publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de mil novecientos noventa y cinco), confieren a la Dirección General de Normas la atribución para formular, revisar, aprobar, expedir y difundir las Normas Oficiales Mexicanas en el ámbito competencial de la Secretaría de Comercio y Fomento*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*Industrial, esta facultad no resulta contraria a los principios de legalidad, reserva de la ley y de subordinación que prevén los artículos 16, 49 y 73, fracción X, constitucionales, ni constituye una indebida delegación de facultades legislativas en favor de una autoridad administrativa, tomando en cuenta que en los numerales 1º, 2º, 3º, 39, fracción V y 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en vigor a la fecha de expedición de tales reglamentos, el propio órgano legislativo federal otorgó a la Secretaría señalada la facultad de expedir las Normas Oficiales Mexicanas de carácter obligatorio en el ámbito de su competencia, por tanto, al establecerse en los citados reglamentos la autoridad específica en quien recae esa atribución, ello no implica más que la debida pormenorización y desarrollo de las citadas disposiciones legales, que en ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada por el artículo 89, fracción I, constitucional, debe realizar el jefe del Ejecutivo Federal, mediante la expedición de las normas relativas al establecimiento de los órganos necesarios para la realización de las funciones previstas en la ley a cargo de una secretaría de Estado y en acatamiento, además, a lo señalado en los artículos 14 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevén que los titulares de las dependencias de la administración pública federal, para el despacho de los asuntos de su competencia, podrán auxiliarse de los funcionarios que determine el reglamento interior respectivo, en el que también deben precisarse sus atribuciones”<sup>179</sup>*

---

<sup>179</sup> Rubro Normas Oficiales Mexicanas. La atribución concedida al Director General de Normas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para expedirlas, contenida en el reglamento interior de la dependencia, no vulnera los principios consagrados en los artículos 16, 49 y 73, fracción X, de la Constitución Federal. Localización Novena Época Instancia Segunda Sala Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Enero de 1999 Tesis 2ª V/99 Página: 116 Materia Constitucional, Administrativa Tesis Aislada Precedentes Amparo en revisión 1763/98 Herramientas Truper, S A de C V, a 27 de Noviembre de 1998 Cinco votos Ponente: Mariano Azuela Gutron Secretaria Fortunata Florentina Silva Vasquez

#### **IV. 6 Política Ambiental por la vía de la planeación en México**

La existencia de un sistema formal de planeación nacional de desarrollo en nuestro país ha determinado que, al lado de la formulación de la política ambiental por la vía legislativa y administrativa, haya cobrado importancia el establecimiento de la misma política mediante dicha planeación. De hecho, el marco más importante para la formulación de la política ambiental estuvo constituido, hasta la expedición de la LGEEPA, por la Planeación Nacional de Desarrollo, es decir, por el Sistema de Planeación Nacional para el Desarrollo<sup>180</sup>. Al respecto, el artículo 3º de la Ley de Planeación señala que

*"Para los efectos de esta ley, se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen "*

Ahora bien, si bien la Ley de Planeación<sup>181</sup> que establece tal sistema, no se refiere de manera específica a la política ambiental, no la excluyó, lo que hizo posible su desarrollo al lado de la planeación ambiental a partir de 1983<sup>182</sup>. Así, la LGEEPA se encargó de incorporar jurídicamente la dimensión ambiental en la Planeación Nacional de Desarrollo, como lo dispone su artículo 17

*"En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con*

<sup>180</sup> Brañes Ballesteros, Raúl, *op cit* , p 179

<sup>181</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Enero de 1983

<sup>182</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *op cit* , p 104

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*esta ley y las demás disposiciones en la materia En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes”*

Adicionalmente, las bases jurídicas de la Planeación Nacional del Desarrollo están en los artículos 25 y 26 constitucionales, los que de acuerdo con el texto disponen

*“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para lo cual planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica del país ”*

*“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo cuyos objetivos de la planeación están determinados por los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ”*

*“Existirá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”*

El artículo 1º de la Ley de Planeación establece que

*“Las disposiciones de esta ley son de orden publico e interés social y tienen por objeto establecer Las normas y principios basicos conforme a los cuales se*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal,*

*II Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática,*

*III Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las Entidades Federativas, conforme a la legislación aplicable,*

*IV Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley, y*

*V Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas”*

La Ley de Planeación desarrolla en su artículo 2º estas bases constitucionales, a partir de la definición de la Planeación Nacional del Desarrollo y sus objetivos

*“La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural,*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*II La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece, y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno,*

*III La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria,*

*IV El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos,*

*V El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y*

*VI El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social”*

La conducción de la planeación es responsabilidad del Ejecutivo Federal, con la participación democrática de los grupos sociales<sup>183</sup>, para lo cual la misma ley

---

<sup>183</sup> Artículo 4º de la Ley de Planeación

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

establece las bases de un Sistema Nacional de Planeación Democrática<sup>184</sup>. El corazón de la planeación está constituido por el Plan Nacional de Desarrollo, que contiene las previsiones que se refieren al conjunto de la actividad económica y social. De esta manera, al Plan Nacional de Desarrollo se subordinan los programas sectoriales, institucionales, regionales, y especiales que se formulen:

*“Artículo 22 El plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo*

*Estos programas observarán congruencia con el plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor”*

Adicionalmente, el artículo 26 de la ley de Planeación establece que

*“Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector”*

En la actualidad, y luego de la supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*“f Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente”<sup>185</sup>*

---

<sup>184</sup> Artículos 12 al 20 de la Ley de Planeación

<sup>185</sup> Fracción I del artículo 31 de la LOAPF

Aquí, es donde ha llegado a adquirir prioridad la política ambiental, pues las prescripciones del Plan Nacional de Desarrollo y los programas son, como se ha dicho obligatorios para la Administración Pública Federal, pudiendo también llegar a serlo para el sector público no federal y para los particulares, lo que implica que la política ambiental así formulada alcanza o puede alcanzar una fuerza vinculante similar a la que se deriva de las normas jurídicas<sup>186</sup>

#### **IV. 7 Aplicación de la Política Ambiental**

La aplicación de la política ambiental es el elemento esencial de la gestión ambiental. A través de ella se lleva a la práctica la ordenación del medio ambiente, que es el objetivo propio de toda gestión ambiental. De esta manera, esta aplicación de la política ambiental del Estado incumbe a los destinatarios de los mandatos contenidos en dicha política. Por lo general, estos destinatarios son las mismas instituciones y organismos del Estado que participan en la gestión ambiental. Sin embargo, la política ambiental no se limita a establecer mandatos para las instituciones y organismos públicos. Así, por ejemplo, la política ambiental que se enuncia diciendo que *“los recursos naturales deben explotarse racionalmente”*, es un mandato dirigido a todos aquellos que están en posibilidad de explotar recursos naturales, sean personas públicas o privadas. Estos mandatos tienen un carácter vinculante para el sector privado cuando son establecidos por medio del sistema jurídico del Estado. Con todo, en la mayoría de los casos la responsabilidad principal de la aplicación de la política ambiental del Estado, corresponde a las propias instituciones del Estado que participan en la gestión ambiental, sea porque el

---

<sup>186</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, p. 180

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

sistema jurídico estatal les encomienda la función de ejecutar los actos materiales a través de los cuales se lleva a cabo dicha política, sea porque les asigna el deber de regular, promover, concertar, vigilar, etc , la ejecución de esos actos, así como aplicar las sanciones en los actos de infracciones a las disposiciones jurídicas sobre la materia

La aplicación de la política ambiental de Estado requiere que éste establezca, mediante su sistema jurídico, los organismos públicos apropiados y el régimen con arreglo al cual desarrollarán sus actividades, así como le asignen recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En México, la aplicación de la política ambiental nacional le corresponde al Gobierno Federal y, en alguna medida, a los gobiernos de las entidades federativas y municipios. En efecto, los mandatos contenidos en la política ambiental nacional establecida en la LGEEPA deben ser aplicados no sólo por el Gobierno Federal, sino también por las entidades federativas y municipios, en los términos señalados en el artículo 16 de la LGEEPA.

En cambio, el deber de aplicar los mandatos contenidos en la política ambiental nacional establecida por la vía administrativa, a través de la planeación nacional de desarrollo y del ejercicio de las facultades de la SEMARNAT sobre la materia, corresponde exclusivamente al Gobierno Federal, a menos que por medio de los convenios de coordinación las entidades federativas, y en su caso los municipios, se obliguen a ejecutar la política ambiental.

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Así, Raúl Brañes señala que la aplicación de la política ambiental nacional supone la realización de un conjunto de actos, como son

*1 La regulación de los actos materiales necesarios para ejecutar dicha política, como es el caso de la expedición de reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas;*

*2 La realización de los mismos actos,*

*3 La celebración de convenios de coordinación y concertación que coadyuven a la ejecución de la política ambiental nacional, y*

*4 La vigilancia respecto de la aplicación de la política ambiental nacional y en su caso, la imposición de las sanciones establecidas para ese efecto<sup>187</sup>*

#### **IV. 8 Política Ambiental Mexicana**

No debe perderse de vista que nuestra Constitución, de manera preponderante en sus artículos 25, 26, 27 y 28 establece como premisa del desarrollo nacional, a través de la planeación democrática, el régimen jurídico-económico del Estado Mexicano, el que a su vez resulta ser el marco dentro del cual se desarrolla la política ambiental

Dentro de este contexto, desde finales de los años ochenta, México ha venido realizando una amplia reforma estructural de su economía, y ha firmado diversos tratados internacionales con diferentes países. Los cambios resultantes, incluyendo

---

<sup>187</sup> *Ibidem*, p 183

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

la recesión de 1995 y una recuperación con alto crecimiento económico en 1996 y 1997, establecen el amplio contexto para las profundas reformas concurrentes de las políticas ambientales y de la gestión ambiental, que pretenden reducir la contaminación y fomentar el uso sustentable de los recursos naturales<sup>188</sup>. Hasta hace poco las consideraciones ambientales no habían desempeñado un papel prominente en el desarrollo de México y, en consecuencia, el medio ambiente ha sufrido severamente. Por lo que para su política ambiental, como se mencionó anteriormente, creó en 1994, la SEMARNAP, quien era la encargada de supervisar el medio ambiente y proteger la naturaleza, así como de la gestión de los recursos de agua, suelo, bosques y pesca, y a lo largo de su evolución tomó iniciativas positivas. Aunado a esto, la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León estableció la política ambiental nacional para el sexenio en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 y en el Programa de Medio Ambiente 1995 - 2000, así como en otros programas sectoriales, a saber el Programa Forestal y de Suelos 1995 - 2000, el Programa Hidráulico 1995 - 2000, el Programa de Pesca y Acuicultura 1995 - 2000, Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995 - 2000 y Programa de Conservación de la Flora y Fauna Silvestres y Diversificación de la Producción Rural 1995 - 2000

En 1996, se reforzó la LGEEPA con algunas enmiendas significativas que alientan una importante reforma regulatoria ambiental por medio de sustitución de permisos integrados, incremento de la eficiencia económica, simplificación de los procedimientos administrativos, fortalecimiento de los procedimientos de aplicación de la ley, ampliación de los mecanismos para mejorar el cumplimiento de ésta, una

---

<sup>188</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *op. cit.*, p. 121

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

mayor desconcentración y descentralización, la garantía al derecho a la información, e incremento de la participación pública

Los numerosos planes y programas ambientales evidencian que llevaron a cabo serios intentos para detener y revertir la degradación ambiental. Sin embargo, dado el gran número de éstos en muchos sectores y a todos los niveles de gobierno, puede resultar necesario fortalecer la evaluación y el establecimiento de prioridades para asegurar su instrumentación eficaz y oportuna. Para promover y evaluar la instrumentación de programas, en términos de resultados, de presupuestos y de personal, es imperativo asegurar sistemas alicientes de gestión, indicadores ambientales y sistemas de supervisión

El enfoque histórico para la instrumentación de políticas ambientales ha sido de *“mando y control”*; sin embargo, el cumplimiento ha sido en general pobre. Para remediar esta situación, la agencia de seguridad ambiental de México, la PROFEPA, promueve el cumplimiento voluntario, pero también incrementa esfuerzos para hacer cumplir la regulación y las licencias de manera más uniforme, y supervisar más de cerca a las principales empresas. Aunque esto ha implicado un progreso considerable, continúa siendo necesario que la agencia amplíe su competencia y su presencia en este campo. También adoptó una nueva estrategia para continuar mejorando el cumplimiento al reforzar la consulta con la industria y ampliar el margen para la autorregulación, en efecto, se adoptó un enfoque integral, reuniendo como se ha mencionado en una sola Secretaría de Estado las responsabilidades relativas al medio ambiente: bosques, suelos, pesca y acuicultura, y se desarrollaron estrategias nuevas y de largo alcance, políticas y programas que se encuentran ahora en etapas tempranas de instrumentación

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

La política implementada por el gobierno mexicano, como se mencionó anteriormente, fue el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, y su actual 2001 - 2006.

El primer plan (1995 - 2000) fue una estrategia comprensiva para el desarrollo de México. Comprendió una enorme gama de temas incluidos bajo cinco grandes capítulos

*1 La soberanía (por ejemplo la seguridad nacional y el papel de México ante el mundo),*

*2 Los derechos humanos y la aplicación de la ley (entre otros, la seguridad pública, el acceso al sistema de justicia, la justicia para los pueblos indígenas, la responsabilidad del gobierno),*

*3 El desarrollo del proceso democrático (contempla al sistema electoral, la participación ciudadana en el gobierno, la libertad de prensa),*

*4 El desarrollo social (incluye la superación de la pobreza, injusticia social, el acceso a los servicios básicos, el desarrollo regional equilibrado, la asistencia a la población más desprotegida), y*

*5 El crecimiento económico (por ejemplo el ahorro interno, la disciplina fiscal, el empleo, la productividad)<sup>189</sup>*

Este plan (1995 - 2000), en materia ambiental, introdujo una nueva visión a la política ambiental debido a que intentó equilibrar los objetivos económicos, sociales

---

<sup>189</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, Poder Ejecutivo, 1996

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

y políticos, y así, promovió un desarrollo acorde con las capacidades ambientales de cada región considerando que la protección ambiental y el desarrollo económico deben coexistir y crear oportunidades para superar los problemas económicos. También alentó el compromiso de las autoridades públicas y la cooperación institucional. Igualmente concedió una mayor prioridad a los temas ambientales para las autoridades en materia económica y financiera, y proporcionó un contexto general para la planeación de estrategias ambientales. Asimismo, mantuvo el énfasis de mejoramiento de la calidad de vida, prestando una especial atención al uso de los instrumentos económicos como un factor de promoción en la regulación ambiental, postulando el establecimiento de un sistema de incentivos que alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

Por su parte, el Programa de Medio Ambiente 1995 - 2000, pretendió detener el deterioro ambiental de los ecosistemas y los recursos naturales y estableció las bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica que promovió el desarrollo económico sustentable de México. En el programa se contemplaron seis objetivos para mejorar la gestión ambiental, pero no estableció los objetivos cuantitativos en términos de resultados ambientales reales. Conjuntamente, se sigue actualizando la legislación junto con varios programas sectoriales generales y específicos, en una determinada tentativa por esclarecer el considerable retraso que existe en casi todas las áreas de la gestión ambiental.

Adicionalmente, como una política de conservación se publicó el Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995 - 2000 que tuvo el propósito de proteger

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

aquellas zonas representativas de la biodiversidad del país<sup>190</sup> Además, analizó la biodiversidad y la población humana ampliamente distribuidas, así como la pobreza rural Se exploraron nuevas fuentes y medios de financiamiento<sup>191</sup> y autofinanciamiento para las áreas naturales protegidas, tales como el ecoturismo, el uso de los recursos y la participación de las organizaciones no gubernamentales Asimismo, para reforzar las políticas relativas a las áreas naturales protegidas se expidió el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas<sup>192</sup>

Especial énfasis, en esta materia tuvo la materialización de los esfuerzos realizados durante la gestión de Julia Carabias Lillo, como titular de la SEMARNAP, al establecer la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la cual consolida la gestión de las políticas públicas en materia de conservación y manejo de las áreas naturales protegidas, como un instrumento prioritario y estratégico para asegurar y preservar la biodiversidad del país. Habiendo duplicado durante la última década las áreas naturales protegidas, ahora 13, 887,869 de hectáreas protegidas, las cuales representan el 7% del territorio del país, un nuevo programa apunta a un mayor incremento del tamaño y la representatividad de las áreas naturales protegidas mejorando su gestión<sup>193</sup>

En años recientes, se ha mejorado el cumplimiento de las medidas de protección de áreas naturales protegidas y especies de flora y fauna México ha

---

<sup>190</sup> Cfr. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Nestlé y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, *“Áreas Naturales Protegidas de México”*, Editorial Fontis, México, 2000

<sup>191</sup> Se estableció un Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, con el fin de atraer recursos financieros, y al mismo tiempo, involucrar a los diversos sectores de la sociedad en su instrumentación

<sup>192</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de Noviembre de 2000

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

ratificado los acuerdos importantes sobre biodiversidad y protección de la naturaleza, y desempeña un papel importante en la promoción de la cooperación internacional, especialmente en el medio marino<sup>194</sup>. Estas políticas recientes están dirigidas a corregir problemas críticos pérdida de hábitat, degradación forestal y de suelos, y especies amenazadas, muchas de ellas endémicas. Ahora que la mayoría de las políticas públicas ambientales han sido adoptadas y su instrumentación se ha iniciado, se requiere de un esfuerzo decidido para la integración que conlleve a obtener los resultados deseados. Esto necesita incluir el establecimiento de prioridades, el financiamiento apropiado y la supervisión de los avances, así como el fortalecimiento de la inspección y la vigilancia en el uso y la gestión de los recursos naturales.

En cuanto al manejo de especies, se estableció el Programa de Conservación de la Flora y Fauna Silvestres y Diversificación de la Producción Rural, publicado en 1996, el cual no sólo apuntó a la protección de la biodiversidad, sino también al uso sustentable de la fauna y flora silvestres para el desarrollo económico rural.

Por otro lado, el Presidente Vicente Fox Quesada presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2000 - 2006, que contempla que el desarrollo de las funciones de su administración se apoya en tres postulados fundamentalmente

*1 Humanismo (lograr el desarrollo integral del ser humano y de sus comunidades),*

---

<sup>193</sup> Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *Nestle y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable*, *op cit*, p 13

<sup>194</sup> En lo relativo a la regulación del medio marino, cfr., Szekeley, Alberto, *Derecho del Mar*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

*2 Equidad (la promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades se reflejarán en la creación de instituciones y de mecanismos indispensables), y*

*3 Cambio (la consolidación de un gobierno que se dedique a administrar resultados, en vez de normas y trámites. Es indispensable la generación de confianza en un gobierno transparente y honesto en todos los órdenes de la administración pública, que mantenga informada a la sociedad sobre el ejercicio del poder y la operación de las instituciones públicas, y dé a la sociedad la capacidad suficiente para formular denuncias y exigir responsabilidades a los servidores públicos)<sup>195</sup>*

Asimismo, este plan (2000 - 2006) contiene cinco normas básicas de acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad, democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas, que en su conjunto, estos principios guiarán los proyectos, los programas y las acciones de la administración pública federal con la finalidad de crear las condiciones de un desarrollo sustentable, lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza y preservar la soberanía e integridad del territorio nacional. Dentro de este contexto, el desarrollo social y humano armónico con la naturaleza implica fortalecer la cultura ciudadana del cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones, considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza. En efecto, es la primera vez que un Plan Nacional de Desarrollo (2000 - 2006) plantea una estrategia completa para la sustentabilidad ambiental en México.

---

<sup>195</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000 - 2006, Poder Ejecutivo, 2001

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

El capital natural de nuestro continente, de nuestro país, debe preservarse, y éste es, precisamente, el criterio que el gobierno promoverá para garantizar un sano desarrollo. Así, los temas de ecología y medio ambiente han dejado de ser iniciativas académicas o agregados sectoriales de la Administración Pública Federal, para formar parte integral de las directrices nacionales de desarrollo y ser un factor decisivo en la economía y en la vida social de los mexicanos. Por lo que, las estrategias del Gobierno Federal en materia de medio ambiente son

*1 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil*

*2 Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores promoviendo la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos*

*3 Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural*

*4 Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección Y detener y revertir la contaminación de agua, aire, suelos, así como en los procesos de erosión e incrementar la reforestación<sup>196</sup>*

---

<sup>196</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000 - 2006, Poder Ejecutivo, 2001

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

En conjunto, México ha asumido la dimensión del desafío que enfrenta para revertir la severa degradación ambiental que padece. En los últimos años, ha emprendido reformas ambientales fundamentales y ha puesto en marcha nuevas políticas y programas que van en la dirección correcta y que, en muchos sentidos, son ejemplares. Sin embargo, tomará tiempo así como un esfuerzo considerable y sostenido para que estas nuevas medidas arraiguen firmemente en la práctica de la gestión ambiental. De esta manera, para lograr estos grandes retos, será esencial asegurar el financiamiento y la continuidad en la instrumentación de las reformas en el ámbito nacional y local. Asimismo, otro factor importante es que para que sean efectivas la desconcentración y la descentralización, es necesario construir progresivamente la capacidad institucional en el ámbito estatal y municipal, y estos ámbitos de gobierno deberán adquirir más autonomía financiera para manejar su medio ambiente. Por ello, es necesario que se integren a estos cambios, una amplitud en lo relativo a la información ambiental y un mayor énfasis en expandir los programas educativos.

## **IV. 9 Instrumentos de la Política Ambiental Mexicana**

En diversas partes de este trabajo se afirma que el Derecho Ambiental es un instrumento esencial para la ordenación del medio ambiente. Este hecho se manifiesta cuando se examinan la cantidad y calidad de las herramientas que la legislación ambiental pone a disposición del Estado y de la sociedad para la aplicación de la política ambiental, ahora, si fuera necesario explicar la función que cumplen tales instrumentos, bastaría con decir que, así como la política ambiental es

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

la respuesta al ¿Qué hacer? En materia de ordenación del medio ambiente, los instrumentos de la política ambiental representan la respuesta a la pregunta ¿Cómo hacer? Que sigue de una manera natural y necesaria a la definición de una política ambiental

En efecto, con las reformas que se le hicieron a la LGEEPA se ampliaron los instrumentos de política ambiental. Asimismo, se tuvo como propósito reforzar el carácter preventivo de dichos instrumentos. De esta manera, en la planeación nacional del desarrollo se deberán incorporar a la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con la LGEEPA<sup>197</sup>. Al respecto, la fracción XXIII del artículo 3º de la LGEEPA define al ordenamiento ecológico como

*“El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”.*

Por lo que, en la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar, y en general inducir las acciones de los particulares en los campos

---

<sup>197</sup> Por lo que respecta a la planeación ambiental esta regulada por los artículos 17 y el 18. El ordenamiento ecológico del territorio esta contenido en el artículo 19 y 20 de la LGEEPA.

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.

Por otra parte, en la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios

*1 La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción;*

*2. La vocación de cada zona región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;*

*3. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, o de las actividades económicas, o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;*

*4 El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; y*

*5 El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades*

El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico: general de territorio; regionales; locales y marinos. Es cierto que, hasta la fecha no ha sido posible su aplicación adecuada, fundamentalmente porque su naturaleza jurídica, sus objetivos y sus alcances no están debidamente determinados ni se cuenta con un marco para que se traduzca

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

en un sistema de planeación ecológica con diferentes funciones normativas según la extensión territorial de que se trate. El Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio fue formulado por la SEMARNAP, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tendrá por objeto determinar

*1 La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes*

*2. Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humano*

*3 Los Gobiernos de los Estados del Distrito Federal, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa*

Asimismo, cuando una región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas, el Gobierno Federal, el de los Estados y Municipios respectivos y en su caso el del Distrito Federal, podrán formular un programa de ordenamiento ecológico regional que tendrán por objeto

*1 Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate,*

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*2 Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y*

*3 Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes*

Derivado de lo antes expuesto, se puede argumentar que todos estos lineamientos que constituyen los instrumentos de la política ambiental tienen como propósito conformarse como mecanismos realmente eficaces, eficientes y legítimos

## **IV. 10 Desarrollo Sustentable como Principio de la Política Ambiental**

En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas dio a conocer el documento titulado *“Nuestro Futuro Común”*, mejor conocido como Informe *Brundtland* (en adelante, Informe), el cual colocó en el centro de la discusión ambiental el término del desarrollo sustentable. De este documento se desprende que:

*“El desarrollo sustentable es aquel que permite asegurar que se satisfagan las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer las propias”*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Otra definición acogida por el Informe define al desarrollo sustentable como:

*“El proceso de cambio social en el cual la explotación de los recursos, el sentido de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y las reformas institucionales se realizan en forma armónica, ampliándose el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas”*

Asimismo, la fracción XI del artículo 3º de la LGEEPA define al desarrollo sustentable

*“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”*

Estas definiciones exponen ideas que son acogidas por los principios de la *“Declaración de Río”*

*“Principio 3 el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades del desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”*

*“Principio 4 al fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no debe considerarse en forma aislada”*

*“Principio 8 para alcanzar el desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar los sistemas de*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

*producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas adecuadas”<sup>198</sup>*

El reconocimiento de las relaciones existentes entre medio ambiente y desarrollo, ha sido un hecho fecundado en consecuencias. Por lo pronto, este avance conceptual ha permitido que se comience a privilegiar el tratamiento de las causas de los problemas ambientales antes que el de sus efectos y, por consiguiente, ha abierto la posibilidad de que éstos sean enfrentados eficientemente; por otra parte, dicho reconocimiento ha permitido entender que el tratamiento integral de los problemas ambientales locales, regionales y globales sólo puede darse dentro de un escenario mundial diferente, vale decir, en el marco de un orden internacional más equitativo que contribuya al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable a escala mundial

Como consecuencia, al establecerse en el centro de la discusión ambiental la idea del desarrollo sustentable, emergieron propuestas para llevar esa idea al ámbito urbano, con lo que apareció el término de ciudad sustentable. ¿Desarrollo sustentable o sostenible? Ciertamente, hasta hoy, no existe consenso sobre el adjetivo a emplearse correctamente cuando se califica este tipo de desarrollo. Así, la propia ambigüedad del término dio lugar a diversas acepciones acerca del desarrollo sustentable. Una de ellas sostiene que una ciudad sustentable es una en la cual su gente y sus negocios continuamente se esfuerzan por mejorar su medio ambiente natural, material y cultural en niveles vecinales y regionales, trabajando de tal manera que siempre soporte las metas del desarrollo sustentable global<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> Glender Rivas, Alberto y Lichtinger Waisman, Víctor, *op cit*, p. 59

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Otra definición de ciudad sustentable y que guarda mayor correspondencia con la caracterización de la problemática ambiental es

*“La que establece que una ciudad con desarrollo sustentable debe tener un intercambio de bienes y servicios cuyos flujos de materia y energía no alteren el capital de recursos naturales que le dan sustento, ya sea en su sentido de asentamiento o en la región donde ejerce influencia”<sup>200</sup>*

Esta aparente divergencia entre las anteriores definiciones no resta mérito a la idea que ambas expresan. Además, las estrategias y medidas que los autores de ambas definiciones sugieren, se encaminan a objetivos similares y correspondientes con lo que el informe manifiesta. Sin hacer mayor consideración al enunciado que defina a la ciudad sustentable, procede entonces atender a las sugerencias que la idea de la sustentabilidad plantea. Toda vez que los objetivos ambientales y sociales de la sustentabilidad implican una amplia gama de cambios, tanto en políticas gubernamentales y públicas, como en hábitos humanos, se considerarán únicamente algunas de las recomendaciones cuya implementación se puede remitir a cambios en el sistema jurídico.

Antes, una consideración importante; en su contenido, el Informe menciona que el desarrollo sustentable proporciona la estructura para integrar las políticas del medio ambiente y las estrategias del desarrollo. Esta idea parece representar el principio a partir del cual se desarrolla toda la implementación del modelo de sustentabilidad. Así, en cuanto a lo que implica un aspecto institucional, es decir, en el terreno específico de las políticas, el propio Informe establece la necesidad de

---

<sup>199</sup> Haugton, G. And Hunter, C., *“Sustainable Cities”*, Jessica Kingsley, Publisher, London, 1994, p. 27

<sup>200</sup> Lacy, Rodolfo, *“Desarrollo Sustentable y Metabolismo Urbano”*, en Segundo Foro Ajusco, El Desarrollo Sustentable y las Metrópolis Latinoamericanas, El Colegio de México, 1996, p. 120

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

complementar aquellas que se encaminan a reparar daños ambientales, como la reforestación, la recuperación de tierras desiertas, la reconstrucción del medio ambiente urbano, la restauración de los hábitats naturales y la rehabilitación de tierras incultas, con políticas ambientales tendientes a preverlos y prevenirlos. De igual manera, el Informe plantea efectuar los cambios estructurales necesarios para procurar las políticas ambientales de la sustentabilidad. Entre estos cambios se sugiere el establecimiento de mecanismos de coordinación interministerial en los gobiernos nacionales, también se proponen modificaciones en la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, ello sin soslayar la importancia de la coordinación gubernamental internacional.

En el marco jurídico, se propone a los gobiernos subsanar las lagunas que existen en las legislaciones; encontrar medios para reconocer y proteger los derechos de la generación presente y de las generaciones futuras a un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar; preparar una declaración universal sobre la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable; así como fortalecer los procedimientos para evitar o resolver las controversias sobre cuestiones de medio ambiente y gestión de recursos

En lo que se puede considerar la doctrina del Derecho Ambiental, también se encuentran valiosas recomendaciones al concepto de ciudad sustentable. Houghton y Hunter, entre otras recomendaciones, insisten en la conveniencia de que los gobiernos centrales apoyen la consolidación de los gobiernos locales para que éstos cuenten con la capacidad de afrontar los crecientes problemas urbanos locales

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Asimismo, los autores presentan algunos principios guía del desarrollo urbano sustentable, los cuales se engloban en tres categorías: principios ecológicos, principios sociales y económicos; y principios administrativos. Estos últimos, que son los que están relacionados con la tarea gubernamental, tratan los siguientes aspectos

*1 Subsidiaridad, entendida como fomentar la participación responsable de los niveles locales de gobierno*

*2 Flexibilizar la elaboración y la implementación de las políticas ambientales estableciendo estrategias de largo plazo.*

*3 Promover la coordinación entre las diferentes políticas medioambientales (mejorar la coordinación inter e intra gubernamental)*

*4. Mejorar la disponibilidad y el entendimiento de la información sobre el medio ambiente fomentando el diálogo<sup>201</sup>.*

Esta obra destaca que el principal reto a superar en la búsqueda del desarrollo sustentable es la creación de sistemas políticos e institucionales mediante los cuales se puedan implementar las estrategias, programas y políticas para el desarrollo sustentable en las ciudades. En efecto, se establece que la ciudad sustentable no es el punto final, sino más bien una dirección hacia la cual la planeación orgánica debe dirigirse. Al final se plantea un esquema que trata de englobar los aspectos fundamentales que debería reunir una ciudad sustentable; ésta debe desarrollarse para respetar y acrecentar el capital medioambiental, para moderar el uso de recursos y para minimizar los impactos en el medio ambiente local y en los medios

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

ambientes alejados. Además, la ciudad sustentable debe ser una ciudad global y regional, sin importar su tamaño, sus responsabilidades van más allá de sus límites urbanos

Otros aspectos que recomiendan deben ser considerados en el desarrollo sustentable son: que el capital ambiental y los impactos ambientales se distribuyan más equitativamente que en la actualidad, una ciudad que escuche, que comparta, que trabaje de una manera internacionalmente coordinada, que no surja de una visión idealizada de los viejos asentamientos, pero tampoco busque desechar radicalmente su identidad cultural, económica y física por aspirar al cambio urbano, debe buscar conservar, incrementar y promover su capital ambiental natural, construido y cultural, y que presente oportunidades para mejorar la calidad ambiental a las escalas local, regional y global

Es importante resaltar algunas de las recomendaciones que se desprenden del documento Agenda 21<sup>202</sup>. Entre otras cosas, se alude a que se autorice a los organismos no gubernamentales a participar en la administración de su medio ambiente inmediato, de que los gobiernos participen en redes de ciudades sustentables, a que se establezcan mecanismos para proveer de recursos a las iniciativas ambientales locales, y a institucionalizar mecanismos de participación de los agentes sociales en el desarrollo sustentable urbano

Existen otras obras que refieren válidas aportaciones a la idea del desarrollo sustentable en las ciudades. En este sentido, las recomendaciones de David

---

<sup>201</sup> Haugton, G and Hunter, C , *op cit* , pp 308 a 314

<sup>202</sup> Agenda 21 es el documento que contiene los compromisos adquiridos por algunos de los países participantes en la Convención de Río de Janeiro, efectuada en junio de 1992

### ***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

Satterthwaite se pronuncian por establecer un marco institucional que estimule la conservación de energía, así como por procurar la corresponsabilidad entre autoridades de diferentes niveles

Por otra parte, existen recomendaciones que atienden aspectos diferentes a los que aquí se han mencionado. Algunas de ellas se pronuncian por privilegiar el nivel regional, como unidad de análisis y de planeación de políticas<sup>203</sup>, otras, sugieren asimismo, atender el ámbito espacial regional, pero desde una perspectiva ecocentrista, como es el caso de aquellas que utilizan el concepto bioregión<sup>204</sup>. En fin, las posibles vías para acceder a un estado donde se armonicen el desarrollo y el medio ambiente, son muchas, pero su integración a políticas y a hábitos, resulta una tarea en extremo difícil, aunque no en forma total, una considerable proporción de este bagaje de alternativas puede ser integrada en un cuerpo de políticas ambientales. En muchos casos, el primer paso para este cometido se remite a establecer el marco jurídico institucional adecuado. México ha emprendido algunos cambios para integrar la idea de la sustentabilidad a su régimen jurídico, por lo que se puede asumir que la construcción de un Derecho Ambiental está en marcha; ello no significa sea un marco jurídico suficiente, sin embargo permite indagar sobre el estado de la regulación jurídica ambiental, en relación algunas de las recomendaciones que se han comentado<sup>205</sup>.

Finalmente, recapitulando sobre los planteamientos expuestos anteriormente, aunque existen algunas políticas ambientales sobre las cuales es posible emitir algunos juicios sobre sus alcances, en general se sostiene que la política ambiental

---

<sup>203</sup> Vease las ideas desarrolladas por los autores Nikkamp, Lasschuit y Soeteman

<sup>204</sup> Consultese el artículo de Adrian Atkinson

<sup>205</sup> Leeson, John, *op cit*, p. 37

que se ha venido implementando a lo largo de los últimos años, aún no está en condiciones de someterse a tales evaluaciones

#### **IV. 11 Derecho Ambiental y Política Ambiental**

Es favorable la estrecha relación que guarda el derecho con la política en materia ambiental, a través de la historia se puede palpar la evolución conjunta de ambos sobre la materia en comento. Así, las primeras leyes relativas al medio ambiente datan de mediados de los años cuarenta, época en que se promulgó la Ley de Conservación de Suelo y Agua. Subsecuentes medidas legislativas dieron mayor amplitud a la política ambiental, pero las prioridades gubernamentales claramente basadas en el desarrollo nacional y la industrialización, ignoraron fuertemente los efectos del uso ineficaz de los recursos y la contaminación. No fue, sino hasta 1971 cuando se adoptó la primera parte de una legislación general, la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Un año después, en parte como respuesta a los problemas de salud que se crearon por la cada vez mayor contaminación atmosférica; consecuentemente, como se mencionó anteriormente, se promulgó la Ley Federal de Protección Ambiental que fue un nuevo instrumento legal que protegía al medio ambiente. En 1983, se introdujo en la Constitución, el concepto de la protección ambiental.

El primer instrumento de planificación nacional, fue el Plan Global de Desarrollo de 1980 - 1982, que incluía estrategias para la prevención y el control de la contaminación del aire, el agua y el suelo. La protección del ambiente también

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

formó parte del Plan Nacional de Desarrollo de 1983 - 1984. Sin embargo, hasta finales de esta década, la política ambiental estuvo basada principalmente en la aplicación de medidas específicas; su instrumentación era difícil debido a la ausencia de una gestión administrativa efectiva. No obstante, unos años más tarde se promulgó la LGEEPA y los problemas ambientales ocupan un lugar cada vez más importante en los programas políticos.

Durante la década de los noventa, como se mencionó anteriormente, se han dado dos reorganizaciones de la estructura institucional relativa al ambiente:

*“En primer lugar, en 1992 se transformó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social, con poderes para desarrollar, administrar y evaluar la política general sobre el desarrollo social, en los que se incluían los aspectos ambientales”*

*“En segundo lugar, la sección ambiental de la Secretaría de Desarrollo Social se separó para formar la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la cual tiene la responsabilidad de promover el desarrollo sustentable, explícitamente el desarrollo económico, social y ambiental”<sup>206</sup>*

Como consecuencia de esto, se puede llegar a decir que el Derecho Ambiental podría considerarse una disciplina política debido a que el hacer políticas ambientales es una de las mejores maneras para alcanzar objetivos específicos, ya que es una conexión de los diferentes intereses que conforman una sociedad, pudiendo ser públicos, privados, gubernamentales, etc., es decir, cada parte de la sociedad al expresar sus ideas, discutirán sobre las posibles soluciones a un

---

<sup>206</sup> Gutierrez Najera, Raquel, *op cit*, p. 29

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

problema ambiental, y esta diversidad de intereses enriquecerá el diálogo y la democracia dentro del país

Ciertamente, uno de los anhelos de los hombres es el de vivir en un ambiente sano y adecuado para la vida y el desarrollo de las nuevas generaciones. Por estas razones, se está buscando una estrecha relación entre el derecho y la política para que en una tarea conjunta se siga construyendo un sistema jurídico normativo completo, suficiente y coherente, que regule de manera clara y adecuada las problemáticas ambientales y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, previendo que el grado de idoneidad de dichas normas y su aplicabilidad hagan de ellas verdaderos mecanismos de preservación del ambiente y de los recursos naturales

En este contexto, como se mencionó anteriormente, la LGEEPA adoptada en 1988 y modificada de manera significativa en 1996, es el principal estatuto ambiental, y transfiere a los Estados y municipios, varias responsabilidades anteriormente centralizadas. En adición, se introdujo los siguientes elementos en la política ambiental: ordenamiento ecológico del territorio; evaluaciones de impacto y riesgo ambiental, instrumentos para la protección de las áreas naturales protegidas; investigación y educación ambiental, importancia de la información y monitoreo. Asimismo, establece una amplia visión sobre los problemas ambientales, entre los que se incluyen conceptos para el desarrollo sustentable y el uso eficiente de los recursos naturales. De esta manera, contiene las bases para.

*1 Definir principios de política ambiental,*

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

- 2 Promover la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno estableciendo instrumentos para aplicar las políticas ambientales,*
- 3 Proteger la biodiversidad, a través de las áreas naturales protegidas y de la vida silvestre,*
- 4 Fomentar la gestión sustentable de los recursos naturales,*
- 5 Preservar, recuperar y mejorar el medio ambiente,*
- 6 Prevenir y controlar la contaminación del aire, el agua y el suelo,*
- 7 Fomentar la participación social y la educación ambiental,*
- 8 Establecer medidas de control y seguridad y sanciones por incumplimiento<sup>207</sup>*

**IV. 12 Política Ambiental Internacional**

¿Puede un fragmentado y a veces hasta problemático, sistema político conformado por más de 170 estados soberanos y otros numerosos actores alcanzar altos niveles de cooperación y de coordinación en sus políticas, que son necesarios para el manejo en una escala global de los problemas ambientales? Las dimensiones internacionales de los problemas ambientales han sido aparentes en cuanto a la contaminación de la industria fronteriza, la degradación de ríos y lagos compartidos o la polución de mares adyacentes. Además, estos problemas han

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

incrementado dramáticamente debido a que han sido resultado del crecimiento de la población, de la descontrolada industrialización y del excesivo consumo de los productos derivados del petróleo. Así pues, como proceso económico, el impacto humano sobre la tierra se ha venido extendiendo a través del tiempo y lo preocupante es que el ambiente no podrá volver a ser visto como un factor originario. De esta manera, la interacción entre el continuo desarrollo económico y los resentidos ecosistemas sobre los cuales depende este desarrollo se han convertido en materia de políticas ambientales de carácter internacional

En la actualidad, una característica particular es que los problemas ambientales al traspasar los límites territoriales de los países emergen con una categoría global. Esto quiere decir que, los problemas ambientales son globales porque afectan a todos los seres humanos y sólo pueden ser efectivamente manejados en una base de cooperación. Asimismo, los problemas ambientales regionales o locales están incrementándose y de este modo se están convirtiendo en una amenaza hacia los países con los cuales comparten las fronteras, sin embargo, es más grave de lo que parece, pues los países en vías de desarrollo no cuentan con el suficiente presupuesto para atender con rapidez las repercusiones de la degradación ambiental suscitándose tensiones y conflictos en las relaciones internacionales<sup>207</sup>. En efecto, la degradación ambiental en las diversas etapas del desarrollo económico puede en este sentido afectar los intereses políticos y la seguridad de los países desarrollados

---

<sup>207</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *op cit*, pp 175 a 178

<sup>208</sup> Tunkin, G I. *op cit*, p 204

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

Adicionalmente, la creciente globalización ha derivado de las complejas pero cercanas relaciones entre la generación de los problemas ambientales y el manejo global de una efectiva economía. Por un lado, la industrialización de algunos países ha generado problemas ambientales debido a que los estándares de calidad son bajos y la normatividad es inadecuada. Por otro lado, existe un fuerte vínculo entre la pobreza, la degradación ambiental y la población<sup>209</sup>. En este sentido, los problemas ambientales creados por estas dos fuentes están enfocando su atención a la necesidad de desarrollar nuevos procedimientos que dirijan sus metas hacia el desarrollo sustentable y aprovechar racionalmente los recursos de cada país.

No obstante, es difícil regular las relaciones de los países dentro de un margen de cooperación debido a la interdependencia económica existente y a la fragmentación del sistema político internacional. La falta de una autoridad central entre los países es la causa de conflicto e inseguridad. Por ello, la carencia de autoridades e instituciones que refuercen el derecho internacional y la falta de una política común traen consigo una inminente anarquía, la cual es la culpable de que las políticas exteriores de los países estén encaminadas a acumular poder para poder sobrevivir y reclamar la soberanía dentro de los límites de su territorio. Las relaciones internacionales de los países se basan en la desconfianza y en la inseguridad. La anarquía y los conflictos son la regla, que tiene como excepción a la regulación, al orden y a la cooperación.

Es importante que se entienda que la regulación internacional es necesaria para manejar en dos escalas los problemas ambientales, el externo y el interno. Este

---

<sup>209</sup> Cfr., Informe de la Comisión Brundtland

***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

manejo ambiental requiere de altos niveles de cooperación así como de políticas de coordinación, las cuales deberán elaborarse bajo reglas mínimas de coexistencia que respeten y reconozcan la soberanía de cada país como también al principio de no-intervención. Esta atención colectiva posee un reto de carácter político, ya que supone la creación de normas e instituciones que envuelvan la noción de la responsabilidad compartida y del bien común. Sin lugar a dudas, se han ido construyendo los cimientos de una cooperación internacional sustentada en tratados, acuerdos y convenios internacionales, la extensión de una interdependencia económica, el surgimiento de instituciones internacionales, la evolución de un derecho internacional, los cuales siguen descansando en la independencia y autonomía de Estados soberanos.

Algo importante es que los vínculos internacionales se verían enriquecidos si cada país comienza a reformar sus estatutos internos y si cada persona modifica actitudes y estilos de vida en aras de la conservación y protección del medio ambiente. Esto podrá servir para evaluar las políticas ambientales internacionales que se han adoptado y desarrollado en tres diferentes etapas que son: el establecimiento de estándares y su implementación, la creación de instituciones y por último, los conflictos de intereses y el poder.

Por lo que respecta al establecimiento de lineamientos, la formulación de reglas claras y precisas que denoten los procesos y procedimientos a seguir, así como el permitir o prohibir determinadas conductas son principios necesarios para manejar colectivamente los asuntos ambientales. Al mismo tiempo, sirven para expresar una voluntad contractual evitando así los posibles conflictos de intereses entre los Estados integrantes. Los alcances y limitaciones del Derecho Internacional

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

proporciona el marco de negociación entre los países y de manera conjunta formulan las políticas que fortalecerán el cumplimiento de sus normas. La necesidad de constituir un régimen legal ambiental trae consigo muchas complicaciones debido a que la esencia de los problemas ambientales es incierta tanto en sus definiciones como en sus delimitaciones, los costos de aceptación de las políticas, la identificación de los actores y sus intereses están lejos de ser evidentes. Por esta razón, el contenido del Derecho Ambiental y de sus políticas debe de ser flexible y adaptable a cualquier posible situación para lograr una efectiva regulación.

En efecto, uno de los principales actores en la materia son las organizaciones no gubernamentales, las cuales han jugado un papel importante en la publicación de la naturaleza y seriedad de los problemas ambientales a través de los medios de comunicación, en donde buscan monitorear la opinión pública informando y documentando sus argumentos. Consecuentemente, ejercen presión sobre los gobiernos de los países, sobre las organizaciones ambientales internacionales e iniciativa privada colocando al medio ambiente en un alto nivel en las agendas políticas de muchos Estados. Los intereses de los Estados y los objetivos de las políticas internacionales con respecto al ambiente derivan de una complicada combinación entre los conflictos domésticos que envuelven presiones e intereses dentro de la burocracia gubernamental, dentro de los procesos legislativos como también dentro de las fronteras políticas<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> Un factor importante, son los impactos que las políticas extranjeras pueden tener en los procesos de negociación ambiental. La atención se debe prestar a la relación existente entre los objetivos de las políticas ambientales y metas de las políticas extranjeras, que supuestamente no son compatibles y es ahí donde comienzan las confrontaciones.

#### **IV. 13 Perspectivas de la Política Ambiental en México**

Hasta ahora, en México, se han hecho avances conceptuales y sustantivos importantes para establecer una política ambiental apropiada. Sin embargo, el estado del medio ambiente en el país no es satisfactorio. La hipótesis que se podría formular, en consecuencia, sería que la aplicación de la política ambiental presenta graves deficiencias. Es posible que así sea. La pregunta, entonces, es en qué consisten esas deficiencias y, sobre todo, cuáles son las razones que las explican. La respuesta no es fácil, quizá nadie esté en condiciones de contestar adecuadamente esa pregunta, lo que ya es indicativo de la gravedad de la situación.

En general, no existe una información completa y confiable sobre el estado del medio ambiente en México. Lo que existe es una información sobre ciertos hechos inquietantes, cuya agregación permite formarse una visión de conjunto sobre la materia. Tampoco existen evaluaciones acabadas de la aplicación de la política ambiental; lo habitual es transitar de un sexenio a otro, que se inaugura con diagnósticos generales que muestran un empeoramiento de la situación.

Hasta hace pocos años, los grandes documentos oficiales no llenaban este vacío. Entre ellos incluimos, en primer término, los informes presidenciales que, de acuerdo con el artículo 69 constitucional, el Presidente de la República debe presentar anualmente, a la apertura de las sesiones del Congreso de la Unión, sobre el estado general que guarda la Administración Pública Federal del país; y en segundo término, los informes de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 6º de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal debe

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

presentar anualmente al Congreso de la Unión. Pero esta función tampoco la cumplían los documentos oficiales que emanaban de la entonces SEDUE. Si se exceptúan los diagnósticos que contenía el Programa Nacional de Ecología 1984 - 1989, así como el Informe sobre el Estado del Medio Ambiente en México, que fue publicado por esa Secretaría en 1986, en esa época no había una información oficial que permitiera conocer la situación ambiental del país y hacer algunas hipótesis sobre política ambiental.

Aunque a finales del sexenio 1982 - 1988 se publicaron importantes informes de labores, la verdad esas publicaciones adolecían del defecto de limitarse a enumerar acciones realizadas y otras por realizarse, que no dan cuenta de toda la realidad. Esta situación, sin embargo, está evolucionando de manera favorable. En efecto, la LGEEPA institucionalizó en 1988, el *“Informe del Estado del Medio Ambiente”* y por consiguiente, la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari generó tres informes sobre la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Al respecto, la administración anterior estableció el deber de la SEMARNAP de elaborar y publicar cada dos años un informe sobre el medio ambiente del país, como resultado se tuvo el Programa de Medio Ambiente 1995 - 2000, el cual mostró que los objetivos y metas estuvieron lejos de ser cumplidos.

*“Artículo 159 bis 1 La Secretaría deberá elaborar y publicar bianualmente un informe detallado de la situación general existente en el país en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente”*

Raúl Brañes argumenta que los problemas de la política ambiental se están desplazando del campo de la formulación al campo de su aplicación. Los instrumentos de planeación en vigor dan cuenta de este hecho. Estos problemas se encuentran en su escasa presencia en las prácticas gubernamentales generales y, de manera particular, en las que se refieren al desarrollo de la economía, esto sucede en muchas partes del mundo. Los problemas económicos, que son el producto de crisis recurrentes, que enfatizan la importancia de la recuperación económica, con medidas que a veces entran en conflicto con las políticas de largo plazo y la idea del desarrollo sustentable. Así, ha ocurrido con la primera gran política ambiental que se puso en vigor en el país, hace 80 años, que es la política relativa a la conservación de los recursos naturales; después de muchos años de instrumentación de esa política mediante leyes y programas, que encomienda a diversas dependencias federales la tarea de aplicarlos, el balance sobre la vigencia efectiva de esa política es francamente desolador. El deterioro de los recursos naturales del país ha llegado a extremos críticos. Lo mismo ha ocurrido con la otra gran política ambiental en vigor desde hace muchos años, como es el caso de la política que se refiere a la prevención y control de la contaminación ambiental que se puso en vigor explícitamente a partir de 1971, esta política no presenta resultados apreciables de ninguna especie. Por el contrario, en estas últimas tres décadas los niveles que ha alcanzado la contaminación atmosférica en todo el país y, en especial, en algunas ciudades como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, no tienen precedentes.

El conjunto de la información disponible indica, en nuestra opinión, que la política ambiental no estuvo suficientemente presente en la política general del país y en especial, en las decisiones económicas y sociales más importantes que se adoptaron para el corto plazo durante los años ochenta y en los inicios de esta

década, en el contexto de la crisis económica prolongada y profunda que ha vivido México, el hecho no tiene nada de sorprendente. Hay que decir, que la escasa presencia que la política ambiental ha tenido hasta ahora en las acciones del Gobierno Federal no le resta mérito a los progresos que se han hecho en el campo de su establecimiento. *"una de las bases para la gestión ambiental eficiente es la formulación de una política ambiental clara, suficiente y coherente"* Por una parte, creemos que a la gestión ambiental en México le esperan mejores tiempos. Ha habido importantes avances en la formación de una conciencia ambiental en todos los sectores de la sociedad mexicana<sup>211</sup>. Por ello, la demanda de un medio ambiente adecuado se ha transformado en una demanda política. La clase política nacional no ha sido insensible a esa demanda, por lo menos en el nivel del discurso tanto oficial como opositor, por la otra, la gestión ambiental ha solucionado algunos problemas y ha prevenido otros, lo que ha puesto de manifiesto que los problemas ambientales pueden resolverse si existe la voluntad y los medios para hacerlo. En conclusión, la protección ambiental es un asunto que concierne a todos los miembros de una sociedad, así todos al estar informados sobre los asuntos ambientales podrán tomar decisiones empezando por sus propios estilos de vida.

#### **IV. 14 Perspectivas de la Política Ambiental Internacional**

Actualmente, los gobiernos de los países se están preocupando por establecer políticas ambientales, las cuales fungen como las directrices de las actividades de la sociedad. Sin embargo, es difícil predecir cuál será el futuro preciso

---

<sup>211</sup> Brañes Ballesteros, Raul, *op cit*, p 195

### ***“Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente”***

de las políticas ambientales debido a que están relacionadas con la situación en que se encuentre la política y economía de cada país; no obstante, se pueden presentar varias perspectivas acerca del desarrollo de la política ambiental internacional, que son

*1. El énfasis en usar métodos tradicionales para resolver los problemas ambientales con el objetivo principal de prevenir los posibles daños al medio ambiente*

*2. Los gobiernos federales y locales deberán de establecer mecanismos que ayuden a prevenir la contaminación mandando señales a los consumidores para que les demuestre el costo real de sus actividades en el aspecto ambiental, con ello se sensibilizará a cada componente de la sociedad y se les hará parte del problema para también hacerles parte de la solución*

*3. Crear mecanismos que protejan el ambiente con una responsabilidad compartida entre el gobierno, los productores y los consumidores*

*4. Un importante asunto es la internacionalización de muchos problemas ambientales que trae consigo un mérito significativo debido a que establece relaciones sociales, económicas, jurídicas y políticas entre los países*

*5. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo estableció una política central en el aspecto ambiental, pues definió la política sobre la conservación de los recursos naturales. El concepto clave fue la sustentabilidad puede alcanzarse si se establecen de manera adecuada políticas de planeación dentro de las estrategias de conservación de un gobierno<sup>212</sup>.*

---

<sup>212</sup> Ball, Simon and Bell, Stuart, *Environmental Law*, Blackstone Press Limited, 3<sup>rd</sup> Edition, United Kingdom, 1995, pp 13 a 20

## **CONCLUSIONES**

1 Aunque del artículo 27 constitucional se desprende la obligación de los poderes públicos de velar por la conservación de los elementos naturales, consideramos que no es suficiente, porque es necesario que la Constitución incluya expresamente la obligación a cargo de los poderes públicos de velar por la conservación del medio ambiente, y sobre todo, la obligación de defenderlo y restaurarlo, y así se le está dando la legitimación activa a la administración. Consecuentemente, la Constitución concederá a los particulares el derecho para exigir la protección del medio ambiente y el cumplimiento de las leyes ambientales al Estado. Actualmente, existe una falta de conocimiento y práctica sobre las funciones de los tribunales en cuestiones ambientales. Es conveniente establecer un tribunal especial para ello. Tampoco existen antecedentes en materia ambiental y los pocos que se han dado no han sido favorables para penalizar realmente al responsable de actuar en contra del medio ambiente.

2 El derecho público reconoce los intereses públicos, sin embargo, las dificultades comienzan por una falta de aceptación a la idea de que el medio ambiente tiene un valor independiente a los derechos individuales o comunitarios. En efecto, el ambiente en sí no tiene valor y la protección ambiental es simplemente incidental debido a que es producto de la protección de otros intereses. Por lo tanto, los derechos ambientales son considerados en la mayoría de los casos como *"derechos difusos"*, al considerar los elementos que integran el medio ambiente como cosa de nadie, pues no pertenecen a alguien en particular, por lo que resulta difícil probar el interés jurídico necesario para que prospere una acción por daños al

medio ambiente; esto trae como consecuencia que a las personas les resulte difícil acudir a los tribunales para demandar la responsabilidad por daños al medio ambiente.

3 En México, los escenarios de contradicción de nuestro federalismo no se ha dado de manera intensa y efectiva; aún como para producir una actividad jurídica local realmente independiente, por ello, para hacer operativo la concurrencia en materia ambiental, se propone que las entidades federativas, los municipios y los ayuntamientos sean los que intervengan en el mayor número de casos posibles en la aplicación de la legislación, así como en las sanciones. Para ello, es necesaria la descentralización de programas y acciones en materia ambiental, para lo cual resulta indispensable adecuar la legislación federal, de tal manera que permita ampliar las materias susceptibles de ser objetos de convenio de coordinación.

4. El reconocimiento de las relaciones existentes entre medio ambiente y desarrollo, ha sido un hecho fecundado en consecuencias: *“el desarrollo sustentable”*. Este avance conceptual ha permitido que se comience a privilegiar el tratamiento de las causas de los problemas ambientales antes que el de sus efectos y por consiguiente, ha abierto la posibilidad de que éstos sean enfrentados eficientemente

5 Crear y fortalecer lo que se ha dado en llamar *“cultura ecológica”*, para tal fin, tenemos que insistir en que la preservación y mejoramiento del medio ambiente constituye una responsabilidad compartida de todos los integrantes de la sociedad, pues el disfrute de este derecho supone necesariamente el deber individual y colectivo de preservarlo y mejorarlo

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **I. BIBLIOGRAFÍA GENERAL**

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Porrúa, Undécima Edición, México, 1993
- \_\_\_\_\_, *Segundo Curso del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1993
- Aguilar Villanueva, Luis, *Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Álvarez Ledesma, Mario, *Introducción al Derecho*, Editorial McGraw-Hill, México, 1995
- Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 1983
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Juristas Latinoamericanos, Editorial Oxford University Press-Harla, México, 1998.
- Bazdresch, Luis, *Curso de Amparo*, Cuarta Edición, Editorial Trillas, México, 1983
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995
- Beitz, Charles, *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, United States of America, 1979
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, Editorial Grijalbo, México, 1985
- Burgoa Ornhuela, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1991
- Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Sexta Edición, Editorial Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998
- \_\_\_\_\_, *La Constitución Mexicana de 1917* Editorial Porrúa, México, 1983.
- Carrillo Flores, Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México*, Editorial Porrúa, México, 1939.

- Cortiñas Peláez, León, *Fundamentos de Derecho Económico*, Editorial Porrúa, México, 1998
- Cuadrado Roura, Juan, *Introducción a la Política Económica*, Editorial McGraw-Hill, México, 1995
- De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa. México, 1985
- \_\_\_\_\_, *Elementos de Derecho Civil Mexicano. Bienes-Sucesiones*, Volumen II, Editorial Porrúa, México, 2000
- Díaz y Díaz, Martín, *México en la Vía del Federalismo Cooperativo: Un Análisis de los Problemas en torno a la Distribución de Competencias*, Estudios en Homenaje a "Fernando Vázquez Pando", Editorial Themis, México, 1996.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial McGraw-Hill, México, 1998
- Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Frías, Pedro, *El Federalismo Argentino Introducción al Derecho Provincial*, Córdoba, Argentina, Depalma, 1980
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1991
- \_\_\_\_\_, *Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1980
- González Oropeza, Manuel, *El Federalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- \_\_\_\_\_, *La Intervención Federal en la desaparición de Poderes*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
- González Pérez, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, Editorial Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989
- Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Editorial Jus, México, 1964
- Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy*, Oxford University Press, Great Britain, 1997
- Márquez Rábago, Sergio, *Prontuario Constitucional*, Editorial McGraw-Hill, México, 1997

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

- Ortega Lomelin, Roberto, *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994
- Pereznieto Camacho, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, Editorial Harla, México, 1989.
- Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Great Britain, 1972.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1998
- Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias Actuales del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998
- Roemer, Andrés, *Introducción al Análisis Económico del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1998.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1996
- Schmill Ordóñez, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Segunda Edición, Textos Universitarios, México, 1977
- Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1998
- Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, Tercera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1992
- \_\_\_\_\_, *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1997*, Editorial Porrúa, México, 1997
- Tunkin, G I, *El Derecho y la Fuerza en el Sistema Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1989
- Urbe González, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1994
- Valadés, Diego, *Constitución y Política*, Segunda Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1990
- \_\_\_\_\_, *Metodología del Trabajo Jurídico*, Editorial Limusa, México, 1989

## **II. BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA**

- American Sociological Society, *The Natural Areas of the City*, United States of America, 1986
- Arana, Federico, *Ecología para Principiantes*, Editorial Trillas, México, 1991.
- Atkinson, Adrián, *The Urban Bioregion as Sustainable Development Paradigm*, *Development Planning Unit*, University College, London, 1992.
- Azuela, Antonio, Carabias, Julia; Quadri, Gabriel y otros, *Desarrollo Sustentable. Hacia una Política Ambiental*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993
- Ball, Simon and Bell, Stuart, *Environmental Law*, Blackstone Press Limited, 3<sup>rd</sup> Edition, United Kingdom, 1995
- Bassols, Ángel, *Recursos Naturales de México Teoría, Conocimiento y Uso*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1989.
- Bolaños, Federico, *El Impacto Biológico Problema Ambiental Contemporáneo*, Instituto de Biología de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990
- Bonifaz Alfonso, Leticia, *El Problema de la Eficacia en el Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1993.
- Brañes Ballesteros, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000
- Burdeau, George, *Tratado de Ciencia Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985
- Cabrera Acevedo, Lucio, *El Amparo Colectivo protector del Derecho al Ambiente y de Otros Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Campos Díaz Barriga, Mercedes, *La Responsabilidad Civil por Daños al Medio Ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie "Doctrina Jurídica", Número 25, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000
- Carmona Lara, María del Carmen, *Derecho Ecológico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991
- \_\_\_\_\_, *Derechos en relación con el Medio Ambiente*, Colección Nuestros Derechos, Cámara de Diputados, LVII Legislatura y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

- Díaz, Elías, *Sociología y Filosofía del Derecho*, Editorial Taurus, Madrid, 1980
- Dworkin, Ronald, *¿Es el Derecho un sistema de reglas?*, Cuadernos de Crítica, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977
- Escorra, Ezequiel y Sarukhán, José, *Costos Ecológicos del mantenimiento y del crecimiento de la Ciudad de México. Problemas de la Cuenca de México*, El Colegio Nacional, México, 1990
- García Saavedra, José David y Jaimes Rodríguez, Agustina, *Derecho Ecológico Mexicano*, Editorial UniSon, Universidad de Sonora. México, 1997.
- Glender Rivas, Alberto y Lichtinger, Victor, *La Diplomacia Ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica y la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1994
- Góngora Pimentel, Genaro, *La Suspensión en Materia Administrativa*, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1999
- Gorz, André, *Ecología y Política*, Editorial Viejo Topo, España, 1982
- González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivette, *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, 1999.
- Hardoy, J E, *Environmental Problems in Third World Cities*, Earthscan, London, 1992
- Haugton, G. And Hunter, C., *Sustainable Cities*, Jessica Kingsley, Publisher Ltd, London, 1994.
- Hernández del Águila, Rafael, *La Crisis Ecológica*, Editorial Laia, Barcelona, 1989
- Hurrell, Andrew and Kingsbury, Benedict, *The International Politics of the Environment*, Oxford University Press, Great Britain, 1992
- Jaquenod de Zsogón, Silvia, *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores*, Editorial Dykinson, España, 1991.
- Lasswell, Harold and Lerner, *The Policy Orientation and the Emerging of the Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951 and 1971.
- Leeson, John, *Environmental Law*, Pitman Publishing, Great Britain, 1995.
- Leef, Enrique, *Medio Ambiente y Desarrollo en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990

**"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"**

- Loperena, Demetrio y Ojeda Mestre, Ramón, *Cases and Materials on International and Comparative Environmental Law, International Court of Environmental Arbitration and Conciliation*, Editora Laguna, México, 2001
- Margán Manautou, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, Editorial Porrúa, México, 2001
- Muñoz, Barret, *Los Recursos Naturales y su Protección Jurídica en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992
- Ortiz Ahlf, Loretta, *Responsabilidad Internacional en Matena Ambiental*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998
- Quintana Valtierra, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano: Lineamientos Generales*, Editoral Porrúa, México, 2000.
- Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990
- Sánchez, Vicente, Guiza, Beatriz y Licona, Monique y Alejandro, *Glosario de Términos sobre Medio Ambiente*, El Colegio de México, México, 1982
- Sepúlveda, César, *La Legislación en la Conservación de la Naturaleza*, Sociedad Mexicana de Historia Natural, México, 1972.
- Singer, Peter, *A Companion to Ethics*, Blackwell Publishers, Great Britain, 1997.
- Székely, Alberto, *Derecho del Mar*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Instrumentos Fundamentales de Derecho Público*, Segunda Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.
- Székely, Francisco, *El Medio Ambiente en México y América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1978
- Terradillos Basoco, Juan, *Derecho Penal del Medio Ambiente*, Editorial Trotta, Madrid, 1997.
- Toledo, Víctor, Carabias Lillo, Julia y otros, *La Producción Rural en México: Alternativas Ecológicas*, Fundación Universo Veintiuno, México, 1989.
- Vitale, Luis, *Hacia una Historia del Ambiente en América Latina*, Editorial Nueva Imagen México, 1983
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996

### **III. HEMEROGRAFÍA**

- Barton, H., "*City Transport: Strategies for Sustainability*", en M J Breheny Editors, *Sustainable Development and Urban Form*, London, 1992
- Cabrera Acevedo, Lucio, "*Derecho Administrativo y Derecho Ambiental*", en Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- Camacho Solís, Manuel, "*Estatismo y Privatización*", en Revista Nexos, número 156, México, 1990
- Carmona Lara, María del Carmen, "*El Desarrollo Sustentable ante el derecho Mexicano ¿Hacia un Derecho al Desarrollo Sustentable?*", Petroleos Mexicanos, PEMEX Lex, Números 121 y 122, Julio-Agosto, México, 1998
- \_\_\_\_\_, "*El Preámbulo de las Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El Nuevo Derecho Ambiental Mexicano*", Petróleos Mexicanos, PEMEX Lex, Números 105 y 106, Marzo-Abril, México, 1997.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, "*Nuestro Futuro Común Ambiente y del Desarrollo*", Alianza Editorial, Madrid, 1988
- Córdoba, José, "*Diez Lecciones de la Reforma Económica Mexicana*", en Revista Nexos, número 158, México, 1991
- Dorantes Díaz, Francisco Javier, "*Instrumentos Jurídicos: Su Fundamentación Jurídica*", Responsa, El Colegio de México, Agosto, México, 1997.
- Fix Zamudio, Héctor, "*Organización de los Tribunales Administrativos*", México
- Garmendia Magaña, Teresa, "*Régimen Jurídico de las Áreas Naturales Protegidas de México*", Universidad Iberoamericana, Tesis Profesional (Lic en Derecho), México, 1996.
- \_\_\_\_\_, "*Revising Regulation: The Regulatory State and Other Contested Issues*", *London School of Economics and Political Science, Dissertation*, London, 2000.
- Informe de la Comisión Brundtland, "*Nuestro Futuro Común*", Alianza Editorial, Madrid, 1987.
- Instituto Nacional de Ecología y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, "*Aspectos Económicos sobre la Biodiversidad en México*", México, 1998

\_\_\_\_\_, *"Áreas Naturales Economía e Instituciones"*, Cuaderno de Trabajo, Número 3, Instituto Nacional de Ecología, México, 1995.

\_\_\_\_\_, *"Economía Ambiental: Lecciones de América Latina"*, Instituto Nacional de Ecología, México, 1997

Instituto Tecnológico Autónomo de México, *"Administrativo, Constitucional e Internacional"*, en Revista Mexicana de Derecho Público, Departamento de Derecho, 1 Febrero, México, 2001.

Jiménez Peña, Adolfo, *"Justicia Ambiental"*, en Revista Lex, México, 2001.

Lacy Tamayo, Rodolfo, *"Desarrollo Sustentable y Metabolismo Urbano"*, en Segundo Foro Ajusco, El Desarrollo Sustentable y las Metrópolis Latinoamericanas, El Colegio de México, México, 1996.

Luna Ramos, José Alejandro, *"La Impartición de Justicia y las Garantías Individuales"*, Petróleos Mexicanos, PEMEX Lex, Números 123 y 124, Septiembre-Octubre, México, 1998.

Martínez Bullé Goyri, Víctor, *"Aspectos Constitucionales de la Energía en México"*, Petróleos Mexicanos, PEMEX Lex, Números 111 y 112, Septiembre-Octubre, México, 1997

Márquez Rábago, Sergio, *"Atributos y Reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917"*, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis Doctoral (Doctor en Derecho), México, 2000

Montemayor, Rogelio, *"El Sistema Nacional de Planeación Democrática"*, en Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1983.

Nikkamp, P., Lasschuit, F. and Soeteman, F., *"Sustainable Development in a Regional System"*, en M J Breheny Editors, Sustainable Development and Urban Form, Pion Limited, London, 1992.

Ojeda Mestre, Ramón, *"El Retroceso en la Lucha Ambiental"*, en Revista Mexicana de Legislación Ambiental, Año 1 Número 1, México, 1999

\_\_\_\_\_, *"La Legitimación Activa para el Juicio de Amparo en Matena Ambiental"*, México, 2001

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *"Análisis del Desempeño Ambiental México"*, México, 1998.

Patiño Manfer, Ruperto, *"La Ley sobre Metrología y Normalización y el Tratado de Libre Comercio"*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993

***"Derecho y Políticas relativas a la protección del medio ambiente"***

Quintana Miranda, Rafael, *"La Seguridad Social Sus Repercusiones y Sus Alcances Jurídicos en el Periodo de Creación de la 4ª Sala"*, Responsa, Año 2, Número 10, Mayo, México, 1997

Roccatti Velázquez, Mireille, *"El Derecho al Medio Ambiente en el contexto de los Derechos Humanos"*, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Año 8, Número 95, Junio, México, 1998

\_\_\_\_\_, *"Los Derechos Humanos y el Derecho a la protección de la salud en México"*, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Año 9, Número 105, Abril, México, 1999.

Ruiz de Chávez Gutiérrez de Velasco, Manuel, *"La Comisión Nacional de Arbitraje Médico: Naturaleza, Funcionamiento y Perspectivas"*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Tesis Profesional (Lic en Derecho), México, 1998

Satterwhaite, David, *"¿Ciudades Sustentables o Ciudades que contribuyen al Desarrollo Sustentable?"*, en Revista Estudios Demográficos y Urbanos, Número 37, Mayo-Agosto, 1998

Secretaría de Desarrollo Social, *"Informe de la Situación en México del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente 1991 y 1992"*, México, 1992.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *"Información Básica sobre las Áreas Naturales Protegidas de México"*, México, 1989

\_\_\_\_\_, *"Informe sobre el Estado del Medio Ambiente"*, México, 1986

\_\_\_\_\_, *"Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas"*, México, 1983.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *"Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural"*, México, 1997.

\_\_\_\_\_, Nestlé y; Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, *"Áreas Naturales Protegidas de México"*, Editorial Fontis, México, 2000

Universidad Nacional Autónoma de México y Petróleos Mexicanos, *"La Responsabilidad Jurídica en el Daño Ambiental"*, Sene E Varios, Número 87, México, 1998

Woodrow, Wilson, *"The Study of Public Administration"*, in Political Science Quarterly 2: 197-222, United States of America, 1887

#### **IV. LEGISLACIONES**

Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, Editorial Porrúa, México, 1998.

— Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial Porrúa, México, 1998

Código Federal de Procedimientos Penales, Editorial Porrúa, México, 1999

Código Penal Federal, Editorial Delma, México, 1999

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2000.

Ley de Pesca, México, 1993

Ley Agraria, Editorial Delma, México, 1993.

Ley Ambiental del Distrito Federal, México, 2001

Ley de Aguas Nacionales, Editorial Porrúa, México, 1994

Ley de Bienes Nacionales, México, 1996.

Ley de Obras Públicas, México, 1996.

Ley de Planeación, México, 1998.

Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1997

Ley General de Vías Generales de Comunicación, México, 2000

Ley General de Bienes Nacionales, México, 1994

Ley Forestal, México, 1998

Ley Federal de Caza, Editorial Porrúa, México, 1995

Ley Federal de Competencia Económica, México, 1997

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, México, 2000

Ley Federal de Patrimonio Cultural de la Nación de 1970, México

Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982, México, 1985

- Ley Federal de Reforma Agraria, México, 1994
- Ley Federal de Turismo, Editorial Porrúa, México, 1998
- Ley Federal del Mar, México, 1995.
- Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, México, 1988 y 1993
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos
- Ley Forestal, Editorial Delma, México, 1986 y 1993
- Ley General de Asentamientos Humanos, México, 1999
- Ley General de Educación, Editorial Porrúa, México, 1993 y 2000.
- Ley General de Salud, Editorial Porrúa, México, 1998.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Porrúa, México, 1993, 1998 y 2000
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1994, 2000
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, México, 2001
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, México, 2000.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, México, 1999.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación generada por los Vehículos Automotores que circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su zona conurbana, México
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, México, 1992
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

## **V. MEDIOS ELECTRÓNICOS DE CONSULTA**

CD-ROM, Breviario Ambiental Mexicano, Gestión Ambiental Actualizada a marzo de 1997, Compilación elaborada conjuntamente entre Cultura Ecológica, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 1997

[www.infojuridicas.unam.mx](http://www.infojuridicas.unam.mx), página de Internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

[www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx), página del Instituto Nacional de Ecología.

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

[www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx), página de Internet de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

[www.greenchannel.com/iceac](http://www.greenchannel.com/iceac), página de Internet del *International Court of Environmental Arbitration and Conciliation*.

[www.uncitral.org](http://www.uncitral.org), página de Internet de *United Nations Comisión on International Trade Law*.

[www.mexicolegal.com.mx](http://www.mexicolegal.com.mx), esta página permite enlaces al Gobierno Federal, al Estatal, a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a Bancos en México y en el extranjero.

[www.precisa.gob.mx](http://www.precisa.gob.mx), esta página permite enlaces al Gobierno Federal.

[www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), página de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

[www.lawlinks.com](http://www.lawlinks.com), esta página brinda acceso a asociaciones y organizaciones legales en Estados Unidos

[www.legal.net.com](http://www.legal.net.com), página que muestra noticias en el ámbito del derecho

[www.untreaty.un.org](http://www.untreaty.un.org), página de la Organización de las Naciones Unidas, en donde se muestra el catálogo completo de los tratados internacionales existentes

[www.legalsearch.ch](http://www.legalsearch.ch), página que brinda información sobre la investigación en las principales áreas del derecho

[www.loc.gov](http://www.loc.gov), página del Congreso de los Estados Unidos de América.

[www.waterstones.co.uk](http://www.waterstones.co.uk), página de la librería "Waterstones" del Reino Unido.