

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

**LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

Katya Cisneros González

ASESOR:

Dr. Joel Carranco Zúñiga

Ciudad Universitaria, Junio 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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





**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **CISNEROS GONZÁLEZ KATYA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"**, bajo la dirección del suscrito y de el **Dr. Joel Carranco Zúñiga**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El **Dr. Carranco Zúñiga** en oficio de fecha 6 de febrero de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 26 de mayo de 2004.**


**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo
Presente.

Estimado Doctor Venegas Trejo.

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada **"LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"**, que para obtener el Título de Licenciada en Derecho presenta **KATYA CISNEROS GONZÁLEZ**.

El trabajo de tesis mencionado denota en mi opinión una investigación suficiente, se integra de seis capítulos y un apartado dedicado a doce conclusiones formuladas, de su contenido se advierte que cumple con los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como en la legislación expedida sobre la materia y en criterios jurisprudenciales, congruente tanto la estructuración del capitulado como el desarrollo del tema relacionado con los aspectos constitucionales y legales referidos a la protección del medio ambiente en nuestro sistema jurídico, razones por las cuales emito el presente oficio de terminación a efecto de que continúe con los trámites relativos a la obtención del título de referencia.

Sin otro particular, saludo a usted respetuosa y cordialmente.

Atentamente
POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU
Ciudad de México, D.F.; 6 de febrero de 2004


DR. JOEL CARRANCO ZÚÑIGA

GRACIAS...

A Dios.

Por tu inmenso amor y fortaleza.

A mis padres.

Lidia González Sánchez, Tu amor incondicional
y ejemplo siempre me acompañan Mamita.

Adrián Cisneros López⁺, donde estés pienso en ti.

A

Oscar, por tu amor, aquí y ahora.

A

Lili y Dany, los quiero hermanitos.

María Elena Valencia Medina, por tu lucha constante.

Ernestina Alcantará de la Rosa⁺ tu ayuda fue invaluable
en los momentos difíciles.

A toda mi familia.

A todos mis amigos y compañeros, que han estado siempre conmigo.

SUSANA,
ANA LAURA,
CLAUDIA,
MIREYA,
MARCELINO,
MONICA,
LILIANA,
NORMA,
PATY,
JUDITH,
ALEJANDRA,
IVONNE,
ARLEN,
ARACELI,
ANABEL,
DULCE,
RAZIEL,
RUBEN,
JORGE,
ALFONSO,
TALINA,
FERNANDO,
OSWALDO,
VERONICA,
KARLA,
MAURA...

A la **Universidad Nacional Autónoma de México** por la oportunidad de formarme como una mujer responsable y comprometida a buscar el bien de mi Nación.

A la **Facultad de Derecho** que me permitió aprender y formar parte de sus aulas.

A mis **maestros** que día a día compartieron conmigo las riquezas de su sabiduría.

Al **Dr. Joel Carranco Zúñiga** por su guía y apoyo para la realización de este trabajo.

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formadora e impulsora de jóvenes profesionistas y autentico ejemplo de hombres fieles a su vocación de servicio, ayuda al prójimo y desafío constante.

Al señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, quien me demostró confianza aún sin conocerme, muchas gracias por ser mi becario.

Al señor Ministro Humberto Román Palacios, por su ejemplo de fortaleza, inteligencia, imparcialidad e independencia, como juzgador y ser humano. Con profundo respeto y admiración le agradezco toda su ayuda y la oportunidad de colaborar en su ponencia.

A la Licenciada María Amparo Castilla Hernández, por impulsarme a concluir esta meta.

Al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que me dio la primera oportunidad de desarrollo, concretamente Licenciada María del Rocío Martínez Urbina y todo el personal del Juzgado Trigésimo Séptimo de lo Civil.

Al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el que aprendí lo importante que es trascender a través de la investigación.

A los licenciados:

Juan José Olvera López

Guillermo Campos Osorio

Francisco Octavio Escudero Contreras

Miguel Ángel Zelonka Vela

Urbano Martínez Hernández

Alvaro Tovilla León

Antonio Espinosa Rangel

Eligio Nicolás Lerma Moreno

Marco Antonio Arredondo Elías

Miguel Ángel Antemate Chigo

Sin dejar de reconocer y brindar un sincero agradecimiento a todas las personas que tuvieron confianza en mí y me dieron una palabra de aliento para seguir adelante.

ÍNDICE

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Introducción.....	12
CAPÍTULO PRIMERO MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
I. El derecho y sus fines	18
II. Constitución.....	23
III. Medio ambiente.	
a) Concepto.....	26
b) Recursos naturales	28
c) Contaminación	30
1. Contaminación de la atmósfera	32
2. Contaminación del agua	35
3. Contaminación del suelo	38
d) Deterioro de los recursos naturales.....	40
IV. La teoría de los intereses difusos.....	43
a) Definición de interés difuso	47
b) Interés público e interés general	51
c) Clasificación de los medios que tutelan los intereses difusos	54
d) Garantía individual	58
e) Garantías sociales.....	63
V. El derecho ambiental en México.	
a) Antecedentes	68
b) Los tratados internacionales en esta materia y su influencia en México.....	73

**CAPÍTULO SEGUNDO
PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN OTROS SISTEMAS
CONSTITUCIONALES**

I. España.	
Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado	77
Acción popular	80
II. Brasil.	
Derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado	84
Acción popular	89
<i>Mandado de segurança</i>	90
III. Colombia.	
Derecho a gozar de un medio ambiente sano	98
Acción popular	99
Acción de tutela	100
IV. Chile.	
Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.....	106
Recurso de protección.....	107
V. Estados Unidos de América.	
<i>Class action</i>	113

**CAPÍTULO TERCERO
ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES EN NUESTRA
CONSTITUCIÓN (PRIMERA PARTE)**

I. Supremacía constitucional.....	121
II. Las reformas constitucionales.	
a) 6 de julio de 1971	140
b) 3 de febrero de 1983	141
c) 10 de agosto de 1987	144
d) 22 de agosto de 1996.....	146
e) 28 de junio de 1999.....	147

III. Estudio de los artículos 4, 25, 27 y 123 de la Constitución.	
a) Artículo 4.	
1. Derecho a la protección de la salud.....	148
2. Derecho a un medio ambiente adecuado.....	153
b) Artículo 25.	
1. Desarrollo sustentable.....	184
2. Plan Nacional de Desarrollo.....	192
3. Empresa y ambiente.....	198
c) Artículo 27.	
1. Recursos naturales, propiedad y conservación.....	205
d) Artículo 123.	
1. Condiciones de trabajo.....	214

CAPÍTULO CUARTO
ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES EN NUESTRA
CONSTITUCIÓN (SEGUNDA PARTE)
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

I. Federalismo.....	222
II. Artículo 73.	
a) Poder Ejecutivo Federal.	
1. Consejo de Salubridad General.....	230
2. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	232
b) Congreso de la Unión.....	236
III. Estados.....	243
IV. Artículo 115.	
a) Municipios.....	257
V. Artículo 122.	
a) Distrito Federal.....	262

CAPÍTULO QUINTO
CONTENIDO SUSTANTIVO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
MEXICANA

I. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	270
a) Reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de:	
1. Evaluación del Impacto Ambiental.....	276
2. Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.....	277
3. Auditoría Ambiental	279
4. Áreas Naturales Protegidas.....	281
5. Prevención y control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.....	282
6. Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias	284
7. Contaminación originada por la Emisión de Ruido	285
8. Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	286
b) Ley Ambiental del Distrito Federal.....	289
II. Ordenamientos complementarios en materia de:	
a) Salud	296
b) Asentamientos humanos	299
c) Minería.....	301
d) Forestal	304
e) Aguas	308
f) Caza	310
g) Mar	313
h) Pesca	315
i) Normas oficiales mexicanas	317

**CAPÍTULO SEXTO
LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL
Y EL JUICIO DE AMPARO**

I. Control constitucional	322
II. El juicio de amparo.	
a) Procedencia	330
III. Principio de agravio personal y directo	344
a) Partes en el juicio de amparo	350
IV. El principio de relatividad y los intereses difusos	360
V. Examen de un caso práctico	363
Conclusiones	370
Bibliografía	377

INTRODUCCIÓN

Una de las razones para elegir como tema de tesis “la protección del medio ambiente en el derecho constitucional mexicano” consistió en la novedad de la materia. Ahora, al haber elaborado esta obra, es posible agregar otro motivo: haber tomado conciencia de la imperiosa necesidad de una defensa efectiva del entorno, en el que nos desarrollamos y del cual depende nuestra existencia.

Por su capacidad de raciocinio, el ser humano ha tenido la oportunidad de transformar todo su alrededor, motivado principalmente para prolongar y crear las condiciones más favorables y cómodas para su desarrollo en todos los sentidos, ya sea físico, espiritual, cultural, social o económico, entre otros.

Las culturas antiguas, si bien modificaron las condiciones de su hábitat, no dejaron de valorar e incluso venerar como dioses a ciertos elementos de la naturaleza. Con el transcurso del tiempo, y primordialmente a partir de las ideologías del capitalismo, abanderado por la frase *laissez faire, laissez pass* (dejar hacer, dejar pasar), el hombre estableció como presupuesto de su evolución y bienestar el incremento monetario, al cual llegaría a través de industrializar todo proceso de producción, sin tomar en cuenta que los recursos naturales que para ello utilizaba estaban siendo sobrexplotados. Sin embargo no ponderó en su justa dimensión las repercusiones negativas que su forma de actuar provocaba en el entorno, repercusiones que día a día se fueron incrementando.

Hoy se consideran como problemas mundiales las siguientes situaciones: la deforestación de bosques y selvas; la polución de aguas y suelos debido al uso descontrolado de plaguicidas, detergentes, químicos diversos y aguas negras; la contaminación del aire, principalmente en las grandes urbes, donde coincide un alto número de industrias que provoca la migración de la mano de obra y el uso de transportes automotores, estos últimos con un crecimiento exponencial y con ellos

la emisión de gases nocivos que alteran tanto la estructura original del entorno como los cambios climáticos terrestres y la destrucción de la capa de ozono.

Esta problemática ha cobrado relevancia y muestra de ello es que las sociedades están en la búsqueda de soluciones para abatir el deterioro del entorno provocado por la contaminación, pues se ha tomado conciencia de los daños que esto provoca a la salud, al desarrollo físico y al conjunto de actividades que lleva a cabo cada uno de los individuos que las integran. Y no sólo para abatir el deterioro sino para evitar la desaparición de recursos naturales que son necesarios al ser humano, mismos que aprovecha en su beneficio y cuyo valor se ha incrementado debido a que constituyen un factor importante para abatir la pobreza.

La problemática ambiental y las consecuencias que ha provocado, pronto requirió entrar en un debate jurídico-político. Por un lado, el derecho con el fin principal del beneficio colectivo y, por otro, los órganos públicos encargados de su aplicación, debieron ocuparse de la defensa del medio humano —contra la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales—, y desde la década de los setenta llevan a cabo reuniones con el objeto de hacer frente a este problema que no reconoce límites territoriales y que afecta a todos y cada uno de los seres humanos que habitamos el planeta.

México no ha sido ajeno a estos fenómenos, a partir de los años setenta se ha incluido en diversos planes y programas de los distintos gobiernos e incluso la discusión por el mejoramiento del ambiente ha servido de bandera a partidos políticos —el Partido Verde Ecologista de México, por ejemplo—. Por su parte, la sociedad mexicana ha levantado la voz mediante marchas y manifestaciones —no siempre gratas para todos— en las que han proclamado defender el medio ambiente, y se han opuesto a la ejecución de ciertas obras que afectarían su entorno natural, tal fue el caso de la comunidad de Tepoztlán, Morelos, que se

opuso a la construcción de un campo de golf, o la batalla contra la instalación del complejo turístico X'calito, en el Estado de Yucatán, y más recientemente el caso de los pobladores de San Salvador Atenco, en el Estado de México, que actuando con impunidad se opusieron rotundamente a la edificación del nuevo aeropuerto. Esta forma de actuar les ha resultado sencilla y eficaz para el logro de sus propósitos, sin embargo no es el tipo de sociedad a la que aspiramos en la que se atente contra el derecho, ni el mejor camino hacia la consecución de nuestros objetivos.

Es en este escenario donde se habrá de rescatar la función de la Constitución como expresión normativa suprema, en la que se encuentran plasmadas aspiraciones nacionales como la de disfrutar de un medio ambiente adecuado que deberá tener una aplicación en lo fáctico. Así, a pesar de que el texto constitucional mexicano contiene distintas disposiciones que inciden en la protección del entorno, no se ha logrado detener el proceso acelerado de su destrucción, y aún más: el particular carece de los medios necesarios para revertir la actividad pública que viole estos mandamientos fundamentales.

En efecto, durante mucho tiempo el régimen constitucional mexicano fue considerado un programa político y un instrumento de poder para la clase gobernante, y no como debiera ser, al servicio del pueblo, que permaneció como un espectador sumiso de los acontecimientos, no obstante que en él reside la soberanía y es la fuente suprema del derecho y del poder. Pero actualmente el escenario político y social al que se enfrenta la Constitución es muy distinto, existe un régimen más plural y participativo en el que es imperioso reconocer su papel normativo, del cual emana la validez de los actos estatales, el respeto por los intereses de todos y la solución de conflictos que se presenten en su aplicación que sometida a la labor jurisdiccional del Estado permita dar respuesta a los

reclamos sociales del México del siglo XXI, lo cual llegue a significar el cumplimiento efectivo de las normas constitucionales que nos rigen.

A partir de estas consideraciones, el objeto de la presente obra consiste en demostrar y proponer que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena, en varios de sus preceptos, la protección del medio ambiente, sobre todo cuando de derechos a favor del gobernado se trata, y que requiere de un impostergable perfeccionamiento para hacerlos efectivos, a fin de que en la sociedad no impere la impunidad al exigir el cumplimiento de sus reclamos.

Con esta constitucionalización de lo ambiental, el Estado pretende colmar nuevas necesidades; sin embargo, para concretar ese orden normativo es necesario saber a favor de quién están esas prerrogativas y cuáles son los instrumentos procesales con que se cuenta para lograr un medio ambiente libre de contaminación y evitar la desaparición de los recursos naturales, instrumentos que principalmente permitan fiscalizar la actividad de los poderes públicos, debido a que, con el cúmulo de facultades con que son provistos, en su actuar pueden desconocer el supremo ordenamiento jurídico.

Así, para lograr el objetivo propuesto, en un principio se analizarán diversos conceptos básicos, como derecho, medio ambiente, contaminación y la forma procesal de defensa ambiental que se ha adoptado en otros países, es decir, la teoría de los intereses difusos; posteriormente y para evitar confusiones, se abordará el análisis de las garantías individuales y las garantías sociales; y por último, se analizará la tutela, que en sus inicios se procuró en el ordenamiento jurídico mexicano, y las influencias internacionales que ha recibido.

El capítulo segundo trata de la protección medioambiental en países como España, Brasil, Colombia, Chile y los Estados Unidos de América, así como los mecanismos procesales provistos para su eficaz cumplimiento.

Debido a que en la Ley Fundamental Mexicana diversos artículos se refieren al tema, para su mejor estudio se divide en dos partes. De este modo, en el capítulo tercero se analizará el contenido ambiental de los artículos 4º, 25, 27 y 123 constitucionales, así como las atribuciones de los órganos de las entidades federativas.

Respecto de la segunda parte, el estudio se avoca a la organización y distribución de competencias de los órganos estatales que en materia ambiental deben llevar a cabo. Para ello, en el capítulo cuarto se analizarán los numerales 73, 115, 116 y 122 constitucionales.

En el capítulo quinto, como parte que complementa la búsqueda de la defensa jurídica del entorno, se analiza el contenido sustantivo de la legislación que en forma directa e indirecta incide en la materia ambiental.

Finalmente, en el capítulo sexto se lleva a cabo el análisis de una institución que ha sido signo distintivo de nuestra Nación: el juicio de amparo, instrumento procesal a cargo del Poder Judicial Federal que ha servido de inspiración a los regímenes de justicia constitucional en el mundo, y que ahora enfrenta el reto de proteger de forma efectiva el derecho de todos a un medio ambiente adecuado.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El objetivo del presente capítulo será establecer los alcances de conceptos como derecho, constitución, medio ambiente, recursos naturales, contaminación, interés difuso, garantía individual y garantía social, con la finalidad de que no exista confusión acerca de su contenido.

Asimismo, se delimitarán las acepciones de interés difuso, garantía individual y garantía social, concebidas como figuras a través de las que puede ser posible para los particulares hacer exigible procesalmente la defensa de su entorno.

I. El derecho y sus fines.

El medio ambiente se halla en un proceso acelerado de contaminación y esto ha influido de manera determinante en las actividades y el desarrollo del ser humano, es por ello que la relación hombre-naturaleza requiere ser regulada por el derecho.

Pero ¿qué es el derecho? El hombre crea diversas instituciones para su vida en sociedad. Una de ellas es el Estado, que se integra por una población, un territorio y un poder; los dos primeros constituyen el ámbito de validez —personal y espacial—; el poder, manifestado a través del derecho, se vuelve un elemento que configura y da existencia al Estado. Debe precisarse que el derecho antecede a la creación del Estado, pero después del nacimiento de este último se convierte en la base sobre la cual habrá de sustentarse y tener aplicación.

La palabra derecho tiene múltiples acepciones. En el lenguaje cotidiano, el término es utilizado para referirnos a la *“facultad natural del hombre para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida; acción que se tiene sobre una persona o cosa; conjunto de principios, preceptos y reglas a que están*

sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil, y a cuya observancia pueden ser compelidos los individuos por la fuerza".¹

Ahora bien, una de las principales acepciones del derecho es *"el conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias"*.² Esta definición nos conduce a las reflexiones siguientes:

a) Conjunto de normas imperativo-atributivas.

Las disposiciones que lo integran no pueden confundirse con normas morales o sociales, poseen un carácter que las distingue; es decir, constituyen deberes de un obligado y derechos de un sujeto acreedor.

Estas normas jurídicas tienen distintas clasificaciones; de acuerdo con García Máynez,³ se pueden distinguir desde el punto de vista de su jerarquía, esto comprende preceptos que pertenecen a un sistema jurídico y pueden ser de diverso rango en sus relaciones de subordinación; así, el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

1. Normas constitucionales.
2. Normas ordinarias.
3. Normas reglamentarias.
4. Normas individualizadas.

¹ *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed. Real Academia Española, Madrid, 1992, p. 684.

² García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, 52ª ed. Porrúa, México, 2001, p. 37.

³ *Ibidem*, pp. 83-88.

Las normas constitucionales merecen mayor atención en virtud de que las demás se subordinan a ellas, además de ser normas supremas, pues

*“existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental [...] las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema”.*⁴

Así, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina el orden jerárquico normativo del derecho mexicano; precepto que ha sido interpretado por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación considerando que *“los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local”*.⁵ Por tanto, podemos dejar establecido que nuestro ordenamiento jurídico se conforma jerárquicamente de la siguiente manera:

1. Constitución Federal.
2. Tratados internacionales.
3. Leyes federales.
4. Leyes locales.

b) De una cierta época y un país determinado.

En la definición citada resaltan las circunstancias de tiempo y lugar, debido a que el hombre cambia y las sociedades en que se halla inmerso son dinámicas. El

⁴ Rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Datos de identificación: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99. Página: 46.

⁵ *Idem*.

espacio geográfico en el que se asienta también influye en sus pensamientos y sus actitudes. En este contexto van naciendo nuevas relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas. Como se verá más adelante, la relación hombre-naturaleza es una nueva preocupación de la cual el derecho deberá ocuparse.

c) Que la autoridad política declara obligatorias.

Su validez dependerá de que se cumplan los requisitos formales que previamente otras leyes exijan en este país. La Constitución señala en sus artículos 50 y 72 que la autoridad política llamada Poder Legislativo tiene como función emitir leyes y el proceso legislativo que debe observarse para la creación de una ley: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación, esencialmente.

El derecho entonces cumple una función importante: la de ser un instrumento que la autoridad estatal puede utilizar para fines diversos. Pero la obligación que no deben perder de vista los poderes públicos —como señala Villoro Toranzo—⁶ es que el fin del derecho no puede ser otro más que el bien común.

Este bien común difiere tanto del individual como del público. En efecto, el bien individual atiende principalmente los bienes materiales, lo que el hombre posea —ideología propia del Estado liberal-burgués—, el cual además no debe intervenir en la actividad de los gobernados. Por su parte, el bien público es una búsqueda propiamente del Estado Social que se valdrá del derecho para intervenir, buscando el bien del grupo pero no del individuo.

⁶ Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al estudio del derecho*, 12ª ed. Porrúa, México, 1996, p. 222.

El bien común, visto como finalidad del derecho, deberá crear de manera constante las condiciones necesarias para que el hombre desarrolle sus cualidades, funciones, riquezas, pensamientos y creencias.

En resumen, el derecho y sus fines interactúan cuando el conjunto de normas jurídicas que crean deberes y derechos, válidas en un tiempo y lugar determinados, expedidas mediante los procesos y por las autoridades que jurídicamente se encuentran facultadas, establecen las condiciones propicias para que el hombre pueda llegar a la plenitud en todas las áreas de su vida.

II. Constitución.

Tomando en cuenta que el derecho es un conjunto de normas entre las que existen las constitucionales, éstas independientemente de ser reglas, dan base y sustento al orden jurídico de un país y forman parte de un documento que suele denominarse Constitución,⁷ la cual está presente en toda sociedad.

La concepción más simple de lo que la palabra Constitución significa atiende los siguientes conceptos: “*fundar, establecer, dar origen, asentar algo o darle fundamento*”.⁸

De ahí que subsista la idea de que Constitución es el basal sobre el que se construye un complejo normativo, sin embargo, desde una perspectiva jurídica el concepto se vuelve polémico, principalmente cuando se analiza su origen y evolución.

En efecto, los griegos utilizaron el término *politeia* para designar la forma de ser de la comunidad o Estado-ciudad, y “*era por tanto un concepto de Constitución en sentido material, donde se comprende el régimen político de la ciudad, la manera efectiva en que se estructuraba jurídica y realmente su vida, sus diversos poderes interactuantes*”.⁹ Posteriormente en Roma, desde la republicana hasta la imperialista, “*significó la fundación o establecimiento de una comunidad política y*

⁷ En este contexto se habla de constitución material y formal, la primera defendida por Fernando Lasalle, que se ocupa de los factores reales de poder que son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión; del aspecto formal se encarga Kelsen, que con un espíritu contractualista nos habla de la conveniencia de extender el pacto constitucional en documento público, con la firma de los legisladores como partes contratantes de dicho documento.

⁸ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1997, p. 125.

⁹ Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, Héctor. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa, México, 1999, p. 45.

el otorgamiento de cierto status a sus componentes".¹⁰ En la Edad Media, y como resultado del abuso del poder "divino" que poseía el gobernante en turno, se utiliza "Constitución" para referirse a "pactos entre el rey y sus súbditos para regir a la comunidad";¹¹ el más representativo de estos documentos fue la Carta Magna Inglesa de 1215, donde el rey Juan presta juramento para mantener un conjunto de libertades, privilegios y franquicias de los barones, el clero, las ciudades y los hombres libres, lo que sin lugar a dudas constituyó el inicio del constitucionalismo inglés.

En el continente americano, hacia 1787 aparecerá la Constitución de los Estados Unidos de América, que innova con conceptos importantes para el derecho constitucional, como el sistema de poderes equilibrados, el gobierno presidencial y el régimen federal, entre otros. Sin embargo, causarán un reconocimiento mundial las aportaciones doctrinarias de Locke, Montesquieu, Rousseau y otros filósofos de la Ilustración, quienes hablan de derechos del hombre, del principio de división de poderes y de la soberanía del Pueblo, que se materializaron en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, en cuyo artículo 16 determina expresamente el contenido de toda Ley Fundamental, de acuerdo con la siguiente redacción:

"Artículo dieciséis. Toda sociedad en la cual la garantía de estos derechos no está asegurada y la separación de poderes determinada no tiene una constitución".

Se tiene, pues, que la Constitución tendrá como contenido esencial el respeto del ser humano y la regulación del poder del Estado y, aunque ello es el contenido, serán las características que definirán a esta clase de textos en todos los países.

¹⁰ *Ibidem*, p. 46.

¹¹ *Ibidem*, p. 47.

Precisamente, Fix-Zamudio al concebir la Constitución en sentido jurídico determina que *“se refiere a la manera en que están arreglados u organizados los principios y los órganos públicos de un Estado”*.¹²

Por su parte, Sánchez Bringas señala que la *“constitución es la norma constituyente reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad”*.¹³

De esta manera la Constitución será el documento donde se encuentra el conjunto de normas jurídicas constitucionales que prevé los derechos o garantías del gobernado frente al poder estatal, y regula las facultades que corresponde a cada órgano del Estado,¹⁴ distribuyéndolas entre ellos. Definición que puede aplicarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, al menos conforme a la estructura que presenta actualmente: en sus primeros artículos se establecen las garantías individuales otorgadas a los habitantes del territorio mexicano, y posteriormente se refiere a la división del poder soberano, que deberá ser ejercido por distintas autoridades estatales.

¹² Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, Héctor. Ob. Cit., p. 51.

¹³ Sánchez Bringas, Enrique. Ob. Cit., p. 132.

¹⁴ Castro y Castro, Juventino V. *El sistema del derecho de amparo*, 3ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 14, señala que la Constitución contiene dos partes, una dogmática y otra orgánica, la primera contiene los generalmente nombrados derechos del hombre, conocidos bajo muy diversas denominaciones (derechos humanos, libertades, garantías constitucionales, derechos públicos subjetivos, y otras más); y la segunda contiene la estructura de los órganos del poder público, su funcionalidad, la composición del Estado de Derecho, principalmente contiene atribuciones, facultades, procedimientos y organización de las instituciones públicas.

III. Medio ambiente.

a) Concepto.

Esta denominación se empieza a utilizar a partir de la Conferencia sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972. La preocupación original se refería al medio humano (*environnement humain*) pero fue reemplazada por el medio en general, y posteriormente el término *environnement* se traducirá al español, sin que exista alguna explicación del porqué, como medio ambiente y así se acoge por el ordenamiento legal mexicano, incluyendo a la Constitución que en los artículos 4, 25, y 122 lo consigna literalmente, aunque no establece cuál es el alcance y concepción del mismo. Por ello es necesario darse a la tarea de establecer una noción aplicable a la materia constitucional que permita identificar los elementos que conformarán el concepto de medio ambiente.

La Real Academia Española reconoce el término y lo concibe como: "*Conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos*".¹⁵

Por su parte, Raúl Brañes señala que desde una visión sistemática la palabra ambiente "*se utiliza para designar genéricamente todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos*".¹⁶

En nuestro país, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 3º, fracción I, establece a la letra:

¹⁵ Ob. Cit., p. 1346.

¹⁶ Brañes, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª ed., Fundación Mexicana para la Educación Ambiental/Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 21.

“Ambiente: 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.”

Como se puede advertir, la acepción *ambiente* puede abarcar un sin fin de elementos, tanto naturales como artificiales, y difícilmente se podrían enumerar exhaustivamente. En un intento primario por sistematizar las concepciones al respecto, se puede afirmar que el medio ambiente está compuesto de elementos físicos, naturales y artificiales.

En los elementos físicos se encuentran el agua, el aire y el suelo;¹⁷ sobre estos se asientan los elementos naturales compuestos por la flora y la fauna (recursos naturales) y los artificiales, creados por el hombre para que sean también lugares donde desarrolle sus actividades, ya sean viviendas, edificios, fábricas, caminos, etcétera, algunos adicionalmente poseen un valor artístico o cultural.

Por tanto y de conformidad con la doctrina y la legislación, el término *medio ambiente* significa la suma de los elementos físicos (agua, aire, suelo), elementos naturales (recursos naturales) y elementos artificiales (viviendas, edificios, fábricas, etcétera) en los que se desarrollan los organismos vivos.

¹⁷ Martín Mateo, Ramón. *Derecho ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p. 71. Este autor considera que la definición de medio ambiente sólo abarca estos tres recursos.

b) Recursos naturales.

Como ya se estableció, los recursos naturales forman parte de la composición del medio ambiente, sin que sean lo mismo, pues son materias inseparables que siempre o casi siempre se consideran en forma conjunta, tanto en doctrina como en el derecho positivo.

Al ser bienes que determinan el incremento monetario de un país o de una persona, y que se obtienen directamente de la naturaleza, han sido objeto de protección desde tiempo atrás, pero ahora también obtienen un valor ambiental sin que por ello pierdan su valor económico, lo que permite hacer una consideración por separado respecto de los demás elementos que integran el medio ambiente.

La doctrina considera los recursos naturales como *“aquellos muy variados medios de subsistencia de la gente, que ésta obtiene directamente de la naturaleza”*.¹⁸

En el ámbito legal la fracción XXIX, del artículo 3º, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, define el recurso natural como *“El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre”*. De lo anterior se puede entender que los recursos naturales son:

- Medios o elementos que se obtienen o provienen de la naturaleza
- Medios que sirven para la subsistencia y aprovechamiento del hombre

La última característica quizá sea lo que distingue los recursos naturales de otros haberes que se extraen de la naturaleza, pues aquello que no constituya un provecho directo para el ser humano, que satisfaga sus necesidades físicas como económicas, no puede considerarse recurso natural.

¹⁸ Bassols Batalla, Ángel. *Recursos naturales*, 8ª ed., Nuestro Tiempo, México, 1987, p. 19.

Lo anterior puede ayudar a identificarlos, sin embargo el concepto es muy amplio y para una mejor precisión puede atenderse a la clasificación de los recursos naturales en recursos no renovables y recursos renovables.

Los recursos no renovables son aquellos recursos naturales que no se regeneran o que tienen un tiempo de renovación tan alto que una vez agotadas sus reservas pueden ser declarados como extinguidos, los ejemplos más representativos son los minerales y el petróleo, aunque es de advertirse que como la atmósfera, el agua y el suelo provienen de la naturaleza se han considerado en esta categoría.

Los recursos naturales renovables son los que se autogeneran en los procesos naturales, tales como productos forestales, vegetales y animales.

Otra forma de reconocer los recursos naturales es mediante la división entre flora y fauna. La flora está integrada por el reino vegetal con sus diversos rangos de especies, subespecies, variedades, etcétera, asentados en un determinado territorio, verbigracia flores, hortalizas y árboles. La fauna está formada por el reino animal, donde se encuentran las diferentes especies de animales, desde organismos microscópicos hasta los grandes mamíferos, así como mosquitos, aves, tortugas, etcétera.

En consecuencia, hablar de recursos naturales también se refiere a un aspecto enunciativo, no limitativo: petróleo, minerales, plantas, vegetales, animales, en toda su variedad de especies y subespecies, susceptibles de ser aprovechados por el hombre.

c) Contaminación

El hombre se ha preocupado por desarrollar tecnología, perfeccionar la producción en serie y multiplicar los usos de los productos naturales sin tomar en cuenta que día con día contaminaba el medio ambiente. Y no fue sino hasta la década de los setenta que el hombre observó que si no controlaba la contaminación ponía en peligro la salud humana y los recursos naturales.

Las motivaciones principales para que se regulara jurídicamente la contaminación fueron: los efectos nocivos que ésta causaba en la salud del hombre, y que los recursos naturales se deterioraban y no producían la misma riqueza que antes. Muestra de lo anterior es el concepto que sobre contaminación establecía la derogada Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971, en el inciso b) de su artículo 4°:

“Presencia en el medio ambiente de uno o más contaminantes, o cualquiera combinación de ellos que perjudiquen o molesten la vida, la salud y el bienestar humano, la flora y la fauna o degraden la calidad del aire, del agua, de la tierra de los bienes de los recursos de la Nación, en general, o de los particulares”.

Este concepto sufrió transformaciones, pues se estimaba limitativo, ya que para considerar que existía contaminación necesariamente se requería que hubiera un perjuicio.

Hoy en día, las fracciones VI, VII y XII, del artículo 3° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente integran lo que debe entenderse por contaminación, conforme a lo siguiente:

“Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes, entendidos estos últimos como toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al

incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural; o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico el cual se concibe como la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afectan negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos”.

Lo anterior permite señalar que la contaminación es la presencia en el ambiente de materias (en su forma líquida, gaseosa o sólida) o energías (calor, ruido, radiaciones) que suponen una modificación de la composición natural del mismo y una ruptura de su equilibrio que afecta de manera negativa la existencia y el desarrollo de los organismo vivos.

En cuanto a los elementos dañados, existen diversas formas de contaminación, y de acuerdo con la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su Título Cuarto “De la protección del ambiente” se divide en:

1. Contaminación de la atmósfera.
2. Contaminación del agua.
3. Contaminación del suelo.

1. Contaminación de la atmósfera.

La atmósfera constituye la envoltura de nuestro planeta, y está integrada por una serie de gases (aire) que por su composición y estructura posibilitan la vida sobre la superficie de la tierra tal y como la conocemos. Actúa en la redistribución de la energía solar y del agua en la fase gaseosa de su ciclo, que son factores determinantes del clima, actúa asimismo como filtro —gracias a la capa de ozono— de las radiaciones ultravioletas procedentes del sol, determina la presión atmosférica y contiene elementos indispensables para la vida: CO₂ y O₂. Estas importantes funciones determinan que debe ser protegido de la contaminación.

Ahora bien, la contaminación que perjudica a la atmósfera puede ser provocada por la presencia en el aire de materias o formas de energía en cantidades tales y con tal duración que la alteren en forma determinante, provocando efectos perjudiciales sobre el hombre y los demás organismos vivos. En este proceso de contaminación podemos identificar lo siguiente:

- fuentes de emisión, que en un tiempo determinado emiten una cierta cantidad de contaminantes a la atmósfera;
- los contaminantes se diluyen, se transforman o se trasladan de un sitio a otro; y
- se afecta a una serie indeterminable de posibles receptores, como el ser humano, las plantas, los animales, pues todos hacen uso del aire para poder vivir.

Las causas principales de la contaminación atmosférica se pueden atribuir a lo siguiente:

- El incremento de la industria en los últimos siglos, básicamente por la utilización de hidrocarburos en su proceso productivo.
- El excesivo crecimiento demográfico de la población, que principalmente se concentra en áreas urbanas.
- Los medios de transporte, en especial vehículos de automotores que utilizan gasolina, pues generan monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, plomo, benceno formaldehído, etcétera.
- La combustión de madera, que produce hidrocarburos policíclicos aromáticos.
- El ruido que se genera por la vibración del aire, y que puede llegar a convertirse en sonidos indeseables que moleste o perjudique a las personas.

Las consecuencias primordiales de tal contaminación son muy diversas pero pueden enumerarse las siguientes:

Una. Producen alteración de la salud humana, ya que generan enfermedades que afectan las vías respiratorias, vuelven difícil la asimilación del oxígeno, irritan los ojos, provocan infecciones pulmonares, depresión del sistema inmunológico y cáncer, entre otras. (El episodio más grave de contaminación atmosférica, que en los últimos años se recuerda por distintos autores, ocurrió en 1952 en la ciudad de Londres, cuyas consecuencias trajo consigo la muerte de alrededor de cuatro mil personas.)

Asimismo se puede afectar el sistema auditivo del hombre, ya que ciertos sonidos por su intensidad pueden destruir células del oído interno.

Dos. Cambios en el clima debido a la modificación de la temperatura del aire en una de sus capas (biosfera) de la atmósfera.

Tres. En la fauna puede causar daños considerables en particular en el sistema óseo; respecto de la flora o vegetales, aun cuando tienen la capacidad de transformar los contaminantes en oxígeno a través del proceso de fotosíntesis, si estos se encuentran en exceso pueden morir o detener su crecimiento normal.

2. Contaminación del agua.

El agua es el compuesto indispensable para la existencia de la vida. En los organismos vivos, entre los que se encuentra el ser humano, constituye entre el 50 y el 95 por ciento del peso de los mismos, además cada célula que los integra requiere del agua para llevar a cabo su función. En las actividades del hombre, el agua desempeña un papel central en la industria, la agricultura, la ganadería, las actividades recreativas, etcétera. Es sin lugar a dudas uno de los recursos que ha determinado el desarrollo de los pueblos y las culturas a lo largo de la historia de la humanidad.

Con la palabra agua se denomina a *“la sustancia formada por la sola combinación de un volumen de oxígeno y dos de hidrógeno; líquida, inodora, insípida, en pequeña cantidad incolora y verdosa o azulada en grandes masas”*.¹⁹

El agua se divide en aguas continentales y aguas marinas. Las primeras, en cualquier fase de su ciclo hidrológico, aparecen ligadas a la masa de tierra continental; engloban las aguas superficiales (lagos, ríos, arroyos, lagunas, mares interiores) y subterráneas. Las aguas marinas son grandes concentraciones de agua que pueden llegar a ser verdosas o azuladas, con esta denominación se alude a los mares y los océanos.

La alteración de la composición o del estado natural de las aguas por causa directa o indirecta de la actividad humana, es lo que se conoce como contaminación del agua, lo que produce un menoscabo de sus propiedades, y que por consiguiente altera a los organismos vivos, tanto a las especies de animales y plantas de origen acuático como al hombre. Se pueden citar las siguientes causas de contaminación del agua:

¹⁹ *Diccionario de la lengua española*. Ob. Cit., p. 62.

- La actividad industrial que arroja sus desperdicios en ellas, o que provoca la mezcla de aguas residuales con aguas de cauces y ríos aledaños a su ubicación.
- Desperdicios y vertidos domésticos, como excretas y desagües directos a los afluentes naturales del agua.
- Basureros no controlados en zonas urbanas y rurales.
- Por causa a una atmósfera contaminada, tras el ciclo hidrológico, ya que el agua original de la lluvia viene ya contaminada por la suciedad de los ríos y mares.
- La urbanización y el turismo de playas, ensenadas, bahías y golfos, sin la infraestructura necesaria para la prevención, control y represión de desechos no degradables o de lenta descomposición como envases, botellas, latas, plástico, vidrio, entre otros.
- Explotación de recursos naturales del lecho marino, tales como petróleo.
- La que provocan barcos, desde los desechos en su proceso de combustión para su locomoción hasta los accidentes producidos por colisión o su hundimiento.

Entre los ejemplos de efectos extremos que produce esta contaminación se pueden considerar los siguientes:

Primero. Al ingerir productos del mar, al ser humano pueden producirle enfermedades gastrointestinales.

Segundo. En la fauna marina, principalmente aves y peces, puede provocar altos niveles de toxicidad, hecho que puede provocar su extinción masiva.

Tercero. Al facilitarse la producción de hongos, bacterias y virus, se desprenden gases nauseabundos y tóxicos.

3. Contaminación del suelo.

El suelo, considerado como la superficie de la tierra, constituye el soporte sobre el que se desarrolla la mayoría de las especies vegetales terrestres y el sustrato sobre el que viven numerosas especies de animales. Hay que distinguir dos clases de suelo:

- Mineral, que se origina por los procesos de alteración de las rocas.
- Orgánico, que se refiere a la capa sobre la cual se desarrollan actividades como la agricultura y la ganadería.

No obstante la importancia que tiene en el sustento de las actividades del hombre, así como en los procesos naturales de la flora y la fauna, no ha sido respetado en su integridad.

La contaminación del suelo consiste en la liberación de compuestos sólidos, líquidos o gaseosos que interfieren en los procesos que se llevan a cabo en el mismo, haciéndolo perder sus propiedades cualitativas, afectando el desarrollo tanto de microorganismos como de determinadas especies animales y vegetales.

Existen diversas causas que provocan la contaminación del suelo, pero cabe mencionar:

- Liberación de aguas residuales de origen doméstico o industriales que acaban por integrarse al suelo.
- El uso masivo de plaguicidas, insecticidas, herbicidas, funguicidas para aumentar la producción agrícola y pecuaria.
- Vertederos de residuos urbanos de diversa índole, que pueden considerarse como basureros no controlados.

En los puntos que siguen se enlistan algunos de los efectos que produce este tipo de contaminación:

Primero. La salud del hombre se ve alterada por enfermedades gastrointestinales ocasionadas principalmente por el consumo de vegetales o animales que se producen o se alimentan en suelos contaminados.

Segundo. En los vegetales, su proceso de producción natural se altera y su calidad nutritiva como alimento se deprecia en gran medida; respecto de los animales, puede alterar su proceso de reproducción y este hecho podría impedir la rápida recuperación de los recursos explotados.

Tercero. La desertificación de los suelos, que impide su uso para actividades como la agricultura y la ganadería.

Todos estos tipos de contaminación constituyen factores que dañan el medio ambiente por lo que se hace necesario defenderlo.

Sin perder de vista que éste es el sustento de la vida en el planeta, afecta a todos los organismos vivos, principalmente al hombre, al que le provoca desde la alteración de la salud hasta la pérdida de la vida; por tanto el evitar su contaminación constituye un punto en que todos estamos interesados en combatir.

d) Deterioro de los recursos naturales.

Puede considerarse que la contaminación y el deterioro es lo mismo, sin embargo no es así. La contaminación se refiere a la presencia de sustancias o energía que altera la composición natural de los organismos vivos, y que afecta los recursos naturales. En cambio, el deterioro va encaminado al menoscabo de la biodiversidad de los recursos naturales y de alguna manera se llega a la misma consecuencia fatal: extinción de los recursos. Al respecto es conveniente hacer las siguientes precisiones.

Para comprender el tema de este apartado es necesario atender previamente el concepto de biodiversidad, la cual en la fracción IV del artículo 3º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se define como:

“la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.

En cuanto al término “deteriorar” se concibe sencillamente como *“Empeorar, menoscabar, poner en inferior condición una cosa”*.²⁰

De tal suerte que el deterioro de los recursos naturales se presenta cuando se estropea o menoscaban las características genéticas únicas e irrepetibles — producto de millones de años de evolución— de cada especie o subespecie de la flora y fauna, y que incluso puede determinar su desaparición, pues no ha existido un equilibrio entre su aprovechamiento y su tiempo de regeneración.

²⁰ *Ibidem*, p. 737.

Entre las actividades que han causado el deterioro de los recursos naturales se puede considerar *“la explotación agropecuaria y forestal, la introducción no ponderada de especies exóticas, el tráfico ilegal, la expansión de las áreas urbanas y las actividades cinegéticas irresponsables.”*²¹ Podría agregarse que las fábricas, para la elaboración de sus productos, también utilizan de forma inmoderada dichos recursos y han provocado que comiencen a escasear o desaparecer, asimismo la tala inmoderada de árboles, incendios forestales, la compra y venta de especies en peligro de extinción, entre otras.

De esta forma el deterioro de los recursos naturales afecta su biodiversidad e incluso puede llevar a la extinción de la flora y fauna existente. Como puede observarse, son también causas a combatir, pues adquiere relevancia el hecho de que al estar en peligro de extinción o desaparecer por completo se afecte el equilibrio del medio ambiente.

El hombre también se ve dañado en el sentido de que la ausencia de determinadas especies puede impedir que sus actividades —principalmente las económicas— sean realizadas en forma plena debido a que dependen de los recursos naturales deteriorados.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se desprende que la defensa del medio ambiente debe incluir el combate a la contaminación y al deterioro de los recursos naturales, dada la íntima relación que éstos guardan, tomando en cuenta las consecuencias que generan en los seres humanos, los cuales deben compartir el interés de protegerlo y cuidarlo.

²¹ www.semarnap.gob.mx “Conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre”, *Gaceta ecológica*, núm. 71.

La manera de proteger el mosaico tan diverso y extenso de especies animales y plantas, se ha procurado jurídicamente por medio de un principio conservacionista y el enfoque de desarrollo sustentable que garantiza la explotación presente de los recursos naturales, sin menoscabo del derecho a disfrutarlos por las generaciones futuras.

IV. LA TEORÍA DE LOS INTERESES DIFUSOS.

Todo este complejo de actividades que contaminan y deterioran nuestro entorno natural ha motivado una serie de movimientos sociales que demandan la protección del medio ambiente. Las diferentes áreas del conocimiento se han ocupado de ello: la biología, la economía y la contabilidad, entre otras. El derecho, por su parte, ha respondido a esta nueva exigencia a través de la expedición de diversos ordenamientos, incluso en aquellos de rango constitucional, en el cual se ha otorgado el derecho a un medio ambiente adecuado, sin embargo existen muchos obstáculos que dificultan una real y efectiva aplicación.

Al consagrarse como un derecho en favor de los gobernados, se espera que sea respetado por los poderes públicos, de forma voluntaria sin que esto resulte ser la forma más oportuna, pues se requiere de instrumentos procesales de control que lo hagan efectivo ante una posible o concreta violación de cualquier agresor, sobre todo cuando se trata de un ente público.

El la actividad de fiscalizar por parte de los particulares dentro de la materia ambiental, no encuentra fácil encaje en las figuras tradicionales de defensa de los derechos públicos o subjetivos (garantías individuales) ni en los derechos colectivos (garantías sociales), por lo que se ha ubicado como un interés difuso.²² En efecto, a decir de José Almagro Nosete,

"la noción de intereses difusos, más que un concepto acabado y categorial, invoca una idea-fuerza renovadora de la clásica e insuficiente tutela procesal de intereses jurídicos, y que constituye un tópico íntimamente relacionado con el acceso a la justicia de los

²² Lucio Cabrera Acevedo ubica al medio ambiente como un interés difuso. Cfr. *La tutela de los intereses colectivos o difusos. XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pp. 211-212.

*grupos sociales interesados en la satisfacción o tutela de los elementos fundamentales de la sociedad”.*²³

Entre esos elementos fundamentales de la sociedad está el medio ambiente. Respecto a las palabras *acceso a la justicia* sirven para designar, a decir de Mauro Capelleti, “*dos propósitos básicos del sistema jurídico por el cual la gente puede hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas, bajo los auspicios generales del Estado. Primero el sistema debe ser igualmente accesible para todos; segundo debe dar resultados individual o socialmente justos*”.²⁴

Este concepto es generalmente usado para los conflictos jurídicos que se presentan entre partes que hacen necesaria la intervención del Estado a través de los órganos correspondientes, para obtener de ellos una solución completa, imparcial y expedita entre personas en igualdad de condiciones.

El término se utiliza además para los casos que suponen la aplicación del ordenamiento jurídico, en este caso el constitucional, por todos los órganos estatales, en relaciones de *imperium*, es decir entre gobernante y gobernado, en el que este último se resiste a una aplicación ilícita por parte de la autoridad que pretende desconocer los derechos otorgados por la Ley Fundamental.

Asegurar la aplicación de los mandatos constitucionales incide en la gobernabilidad de una sociedad democrática regida por un conjunto de reglas que permita a los individuos intervenir en las decisiones estatales, asimismo como un tema de control constitucional.

²³ Almagro Nosete, José. *La protección procesal de los intereses difusos en España*, Bosch, Madrid, 1983, p. 69.

²⁴ Capelleti, Mauro. *El acceso a la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México. 1996, p. 154.

La preocupación por el acceso a la justicia ha pasado por tres oleadas: la primera tendió a remover los obstáculos de la ignorancia y la pobreza para la obtención de justicia estimulando las reformas conducentes y proveyendo las soluciones técnicas adecuadas. En la segunda, la protección de los intereses difusos o fragmentados

*“no es desconocido para los juristas el hecho de que por circunstancias de hecho o de derecho un alto índice de personas que acuden a los tribunales a demandar lo que es conforme a su derecho o interés encuentran con que no tienen calidad para hacerlo, esto es, no tienen reconocida legitimación, ya sea en lo individual o lo colectivo; la negativa del acceso a la jurisdicción por falta de legitimación resulta lógico a la luz de la legislación, conformación y funcionamiento decimonónico de los tribunales”.*²⁵

La tercera oleada va más allá de la representación, se concreta en obtener procedimientos simples y racionales, que sean más económicos y eficientes, como por ejemplo la amigable composición, el arbitraje o el procedimiento de mediación, en búsqueda de la solución de conflictos más descentralizados y participativos.

En la segunda etapa u oleada de acceso a la justicia se ubica nuestro tema de estudio, los intereses difusos, que pueden ser considerados como una nueva figura procesal que pugna por legitimar a todos los integrantes de una comunidad ya sea en lo individual o en lo colectivo para accionar la intervención de los órganos jurisdiccionales y con ello materializar o concretar sus derechos otorgados.

Por tanto, la teoría de los intereses difusos trata de establecer las reglas y soluciones para vencer los obstáculos de acceso a la justicia que habrán de superarse ante nuevos bienes jurídicos cuya titularidad no es únicamente

²⁵ Hernández Martínez, María del Pilar. *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 32.

individual (como garantías individuales) o colectiva (como garantías sociales), a fin de que se concreten en un sistema netamente individualista, que difícilmente admite la titularidad grupal de los derechos constitucionalmente reconocidos.

a) Definición de interés difuso.

La noción de interés difuso probablemente fue concebida desde la época romana en la que existió el interdicto Pretoria, que servía para *“proteger intereses sobreindividuales, como la contaminación de la vía pública, tanto para prohibir actos, en su forma inhibitoria, como para exigir el pago de daños en forma de indemnización. Era la tutela de la salubritas y de la res publica”*.²⁶

Iván Santos Ballesteros estima que *“un interés difuso será aquel que se caracteriza por ser extenso, dilatado, numeroso en la dimensión tiempo-espacio”*.²⁷

Francisco Fernández Segado, por su parte, precisa que *“los intereses difusos, que bien pueden llamarse asimismo intereses de pertenencia difusa, porque pertenecen a muchos en común, integrando todos ellos un conjunto difuso, con lo que lo difuso es el grupo humano que coparticipa en el interés, y no tanto el interés mismo”*.²⁸

Finalmente, María del Pilar Hernández determina que *“el interés de pertenencia difusa, es aquel que pertenece al individuo y a todos los individuos, en tanto que forman parte de una comunidad, identificada con base en un criterio prioritariamente territorial”*.²⁹

Como puede observarse, el concepto de interés difuso se integra por características fundamentales como:

²⁶ Cabrera Acevedo, Lucio. Ob. Cit., p. 212.

²⁷ Santos Ballesteros, Iván. “Los Intereses difusos y sus mecanismos de protección” en *Temas Socio-Jurídicos*, vol. 15, núm. 33, diciembre 1997, Bucaramanga, Colombia, pp. 124-125.

²⁸ Fernández Segado, Francisco. “La dinamización de mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado Social”, *Nueva Serie*, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto, 1995, México, p. 582.

²⁹ Hernández Martínez, María del Pilar. Ob. Cit., p. 108.

- Los titulares son uno y a la vez la generalidad de individuos que integran el grupo social, que pueden encontrarse en un tiempo y espacio determinado, existe doctrina en el sentido de que el lugar o territorio en el que se encuentran asentados es un elemento importante porque puede llegar a ser un criterio que posibilite su identificación.³⁰
- Requieren una cierta organización para coparticipar en su defensa, en contra del daño sufrido, como la contaminación o el deterioro de los recursos naturales, es decir una vez de que toman conciencia de las agresiones sufridas deciden actuar.
- No existe un vínculo jurídico determinado que una a los sujetos.
- De acuerdo con lo anterior, los bienes sobre los que recaen no son de un goce separado, en este supuesto se encuentran principalmente el aire, el agua, y el suelo que integran el medio ambiente y cuyo disfrute no puede ser por separado.

Entonces la defensa del medio ambiente, en razón de que los daños de contaminación o deterioro recaen en todos los individuos, puede ser individual y/o colectivo a la vez. Así, por el ejemplo, el interés en respirar aire no contaminado por el humo de los autobuses puede pertenecer a un grupo pequeño pero indeterminado, como el de los habitantes del centro de una ciudad, y a su vez de aquellos que ocasionalmente concurren a esa zona.

Es claro que lo que se pretende es garantizar a la colectividad y a la vez a cada uno de los que la conforman, tendrán una esfera de protección que no podrá ser inquietada o perturbada mediante agresiones de carácter antijurídico, principalmente por aquellos sujetos públicos o privados que tomen actitudes que dañen el medio ambiente.

³⁰ Cfr. *ibidem*, pp. 95-97 y 107-122.

Por tanto, en la violación de derechos como el medio ambiente adecuado que implica determinar que su titularidad es difusa, todos y cada uno por igual deben estar habilitados para activar la función jurisdiccional en búsqueda del reconocimiento jurisdiccional que los materialice. Pero para poder atribuirle la legitimidad a un determinado sujeto en lo individual o en lo colectivo, requiere contar con criterios de reconocibilidad, para ello se pueden ponderar dos posturas: la subjetiva y la objetiva.

Subjetiva. Como son intereses de doble naturaleza, individuales y colectivos, se puede atribuir a cada uno y/o a todo el grupo, el problema se presenta porque el vínculo entre los sujetos y el interés difuso es débil, y en algunos casos de apreciación subjetiva por el órgano jurisdiccional encargado de identificar, comprender y resolver un conflicto que se presenta ante él, pero no debe perderse de vista que si son derechos consignados en una Constitución, adquieren singular relevancia pues está en juego el control constitucional.

Objetiva. Entre las que se pueden ensayar, puede ser la de ponderar estos bienes como el medio ambiente dentro de la normatividad, principalmente en la Constitucional, estableciendo un criterio objetivo que permita a los ciudadanos saber con certeza cuándo están en presencia de un interés difuso y cómo pueden gestionar su defensa, por ejemplo consignar supuestos de su admisibilidad.

Otro criterio objetivo para identificar a los titulares de los intereses difusos, se establece por medio de un criterio territorial; es decir, los efectos nocivos de la contaminación pueden perjudicar a todos pero será principalmente a aquellos que se encuentren en un lugar geográfico determinado, solución a la que llega nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que de acuerdo con el esquema de esta obra se presentará en el capítulo final.

De esta forma, la concepción de interés difuso permite extender la legitimación para que puedan acceder a un instrumento procesal jurisdiccional aquellas personas que individual y colectivamente pretendan defender su derecho a un medio ambiente adecuado; además de brindar los criterios de reconocibilidad que permitan identificar a los sujetos que pueden intervenir en el juicio y los que estén sometidos a la decisión del órgano jurisdiccional que decida sobre el fondo y la constitucionalidad de la controversia planteada, pues es imposible concebir que exista un derecho reconocido constitucionalmente que esté en desventaja para defenderlo de actos autoritarios que pretendan desconocerlo.

Esta nueva dimensión que se le da al interés difuso puede llevar a una innovadora concepción de la sociedad y del papel del Estado, por primera vez el ciudadano podrá contar con un poderoso instrumento de control y pueden ser los órganos encargados de la función jurisdiccional los que lleven a cabo una renovación constitucional.

b) Interés público e interés general.

Antes de finalizar con este estudio, no se quiere dejar de ponderar el hecho de que existen otros tipos de intereses políticos, religiosos y morales, entre otros, y el campo del derecho no es la excepción, pues en él existen los intereses público y general, los cuales pueden llegar a ser objeto de confusión con los difusos.

Los intereses públicos se establecen por el legislador en una norma *“que los determina con tal carácter por considerarlos directamente referibles al Estado, y a la colectividad de los ciudadanos, en el entendido que llevan implícito un bien valioso y digno de ser protegido para la correcta convivencia”*.³¹

En México, los preceptos de interés u orden público se definen en los Motivos del Código Civil de 1928, al establecer que *“constituyen los principios fundamentales que cada nación ha adoptado para la organización y funcionamiento de sus más importantes instituciones sociales”*.³² Al estar previsto en una ley a la que están sujetos gobernantes y gobernados los cuales comparten su titularidad, el interés público deberá ser inviolable en tanto que no puede dejarse de lado, pues representa un bien valioso para todos.

El interés público se ha homologado al interés general —interés de una clase—, sin embargo existen diferencias en tanto que este último puede concebirse como *“el interés de la colectividad inmediatamente superior, con la cual realice el contraste y en sintonía con los intereses de uno o más miembros de dicha colectividad”*,³³ es decir, el beneficiario es una colectividad perfectamente identificable en tanto que comparte un mismo interés que puede ser de muy diversas clases. Ello se ejemplifica cuando un grupo determina mejorar las

³¹ *Ibidem*, p. 85.

³² Motivos del Código Civil para el Distrito Federal, 62ª. ed., Porrúa, México, 1993, p. 13.

³³ Hernández Martínez, María del Pilar. Ob. Cit., p. 87.

condiciones laborales, en su búsqueda porque se establezcan las más adecuadas para su beneficio, subyace el interés de la colectividad que integra a los individuos que componen la fuerza de trabajo. Esto, si bien puede dar origen o convertirse en interés público, no son lo mismo, aun cuando en ocasiones se tome también como parte del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, es importante establecer que los intereses difusos no serán públicos en tanto que la titularidad de los primeros se atribuye a los gobernados y no al Estado, pues se crean para que los sujetos una vez conscientes del daño sufrido se organicen para ocurrir ante un órgano jurisdiccional a defenderse y obtener un resarcimiento contra actos de autoridades públicas que desconozcan o intenten desconocer sus derechos constitucionalmente consagrados.

En cuanto su diferenciación, el interés general o colectivo, atendiendo al plano subjetivo, podemos diferenciarlo en razón de que es propiedad de un colectividad específica; y en el interés de pertenencia difusa no existe un grupo perfectamente identificable, pues no hay un vínculo que los una, aun cuando se busca su concretización. Esto toma mayor comprensión cuando se establece que *“el interés colectivo es, en vía de aproximación, interés cuyos portadores son identificables en virtud de la pertenencia a un grupo (entidad meramente abstracta) cuyo elemento unificante está constituido por condiciones de estatus, de calidad subjetiva, de condiciones laborales o profesionales”*.³⁴

No obstante lo anterior, el interés colectivo puede tomar la caracterización o llegar a ser una especie del difuso, puesto que el primero puede pertenecer a un grupo de individuos identificados que sin embargo no han resuelto organizarse por ningún vínculo específico (sindicatos, organizaciones profesionales, ejidos, entre otros), y que sólo se unen en un tiempo determinado con el único fin de causar un

³⁴ *Ibidem*, p. 91.

verdadero impacto y lograr que sus objetivos se cumplan, y estos han sido identificados por la doctrina como interés colectivo de serie.³⁵

En consecuencia los intereses difusos quedan diferenciados del público y del general por la pertenencia o titularidad de los mismos. En los primeros, aquella es de uno y a la vez de todos los individuos que integran un conglomerado social, sin que exista vínculo alguno; en el público, la pertenencia es compartida entre sociedad y Estado; y en el general o colectivo, su titularidad se atribuye a un grupo identificado por algún nexo específico, cabe agregar que este último puede tomar el carácter de difuso cuando no existe un factor organizacional o de unión entre los sujetos que lo comparten.

³⁵ *Ibidem*, p. 90.

c) Clasificación de los medios que tutelan los intereses difusos.

Los problemas que se presentan en la protección de los intereses difusos se debe a que su característica principal consiste en ser un interés que comparten distintas personas sin vínculo alguno y que ante su afectación no existe la accionabilidad necesaria, sobre todo en la legitimación del individuo para iniciar algún proceso jurisdiccional que tienda a hacer efectivo algún derecho en el que subyace este tipo de intereses, como el de un medio ambiente adecuado.

Esto ha motivado que en el ámbito jurídico se creen distintas vías legitimarias que permitan la tutela jurisdiccional de estos intereses, ya sea de naturaleza pública o privada con una intervención colectiva de los individuos, y que permitan hacer exigible el citado derecho. Siguiendo a Fernández Segado,³⁶ se pueden clasificar en cuatro grupos, los cuales se explican a continuación:

Primero. El que considera los intereses difusos como intereses públicos, atribuyendo al Ministro Fiscal —en nuestro caso, Ministerio Público— la legitimación procesal con vista a la necesaria actuación para su protección, lo cual no implica que éstos sean los titulares del derecho sino solamente representantes, es decir ejercen los derechos en nombre del conglomerado social involucrado.³⁷

Segundo. Consiste en la creación de nuevos órganos públicos —agencias u órganos administrativos altamente especializados—, que en los últimos lustros

³⁶ Cfr. Fernández Segado, Francisco. Ob. Cit., pp. 584-589.

³⁷ Las razones que pueden considerarse que han llevado a otorgarle al Ministerio Público la defensa de los intereses difusos, es que en representación del Estado defiende aquellos intereses que tienen un carácter legal general —en esta situación están los intereses difusos—, y la multiplicidad de titulares aconseja que sea un solo órgano en representación de la sociedad el que fiscalice y vigile su estricto cumplimiento, tiene por misión la acción de la justicia en defensa de la legalidad de los derechos de los ciudadanos. En teoría debería ser un órgano objetivo e independiente de los demás poderes públicos, lo que garantiza que asuma en nombre de los afectados la defensa de sus derechos, sin embargo esto no es así por la dependencia del Ministerio Público al Ejecutivo, pues al menos en nuestro país así se presenta en la realidad.

han proliferado en muchos países, especialmente en relación con algunos de estos intereses difusos. Se puede decir que en nuestro país se representa por la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso Naturales.

Tercero. Viene dado por la habilitación legal a personas u organizaciones privadas para que puedan instar procesalmente la defensa de derechos o intereses difusos, como si de derecho o intereses propios se tratara.

En este grupo se encuentra la tendencia que exige que se reconozca legalmente una legitimación, que en lo individual o colectivamente permita promover los instrumentos procesales necesarios para obtener una efectiva protección del derecho reconocido por el ordenamiento jurídico.

Se debe hacer especial hincapié en una institución que reconoce la legitimación individual y/o colectiva condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos, sin que llegue al grado de una legitimación completamente abierta que se actualiza en la acción popular, denominada interés legítimo, pues en México existe la propuesta por parte del Poder Judicial mexicano³⁸ para que se incluya el término, como una ventaja para que los gobernados estén en posibilidad de defender su esfera jurídica con la extensión necesaria para oponer jurisdiccionalmente su derecho a un medio ambiente adecuado.

Italia es quizás el país donde ha tenido mayor auge el concepto, típico en el derecho administrativo. De hecho, se le ha utilizado para separar la jurisdicción ordinaria (que conoce de los derechos subjetivos) y la administrativa (que se avoca a estudiar los actos lesivos de un interés legítimo). El término es

³⁸ Al respecto se puede consultar el Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado en el año 2000 por la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, que fue coordinada por el Ministro Humberto Román Palacios, integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

problemático y no ajeno a discusión doctrinaria pero en general se acepta que se trata de *“un interés individual que se tutela a través de un interés público”*,³⁹ protegido por el ordenamiento de los órganos jurisdiccionales es considerado como un poder de reacción procesal, relacionado a la tutela de acceso a la jurisdicción.

Cuarto. La acción popular, que al suprimir cualquier límite de legitimación para recurrir, posibilita que toda persona pueda promover ante los tribunales correspondientes la defensa de su medio ambiente en la vía jurisdiccional.

Respecto de lo señalado en los puntos tercero y cuarto, cabe señalar que los artículos 189 a 204 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente regulan la denuncia popular. En el primero de ellos se establece que podrá ejercerse por *“toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades [...] ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.”*

De conformidad con lo transcrito, la denuncia popular se tramita en una sede administrativa y culmina con una resolución, que en caso de haberse comprobado que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan disposiciones de la misma ley, no está provista de *imperium* para obligar a los sujetos culpables a actuar en determinado sentido, y eso sin tomar en

³⁹ Bujosa Vadell, Lorenzo. *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Bosch, Barcelona, 1995, p. 35.

cuenta que la autoridad misma puede convertirse en infractora del deber de cuidar y proteger el medio ambiente. Esto permite considerar que en realidad en nuestro país no constituya un medio eficaz de tutela procesal del medio ambiente. Al respecto se hará un análisis más detallado en el capítulo tercero de esta obra.

d) Garantía individual.

Conviene establecer su concepto, ya que en nuestra Ley Fundamental dentro de su Título Primero, Capítulo I “De las garantías individuales”, en el artículo 4º, párrafo quinto, se prevé que *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”*, derecho que trae aparejada la protección del medio ambiente.

Aún cuando esta prerrogativa no tiene un origen basado en el principio de no intervención del Estado y tampoco reúne todas las características que la doctrina le atribuye a las garantías individuales, el constituyente derivado se vio obligado a incluirla en dicho capítulo, sin embargo se trata de dos instituciones distintas. Estas afirmaciones se corroboran con el siguiente análisis del término en cuestión.

El hombre, desde su origen, mostró su carácter social, relacionándose con sus semejantes dentro de un grupo, pero pronto necesitó reglas para una convivencia armónica y pacífica, y algunas tuvieron como objetivo proveer a cada individuo de derechos a fin de que alcanzara su desarrollo y realización personal. Esto cobra mayor sentido cuando se cuestiona el poder divino del soberano que, en su momento, fue causa de abusos y ultrajes hacia los gobernados, quienes reclamaron la expedición de documentos tales como la Carta Magna Inglesa del 15 de junio de 1215, firmada por el Rey Juan sin Tierra, en el que se establece que los Barones Ingleses no serán molestados en su libertad y posesiones sino mediante juicio de sus iguales y por las leyes de la tierra.⁴⁰ La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica del 17 de septiembre de 1787, al momento de su

⁴⁰ Al respecto se puede citar el texto del artículo 46 de la Carta Magna Inglesa que establecía: “Ningún hombre libre será detenido ni preso ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o libres usos, ni puesto fuera de ley, ni exiliado, ni molestado de manera alguna y no nos podremos ni haremos poner mano sobre él; a no ser por virtud de un juicio legal de sus pares y según la ley del país” Castro y Castro, Juventino V. *Lecciones de garantías y amparo*, Porrúa, México, 1974, p. 17.

expedición no contenía un catálogo o enumeración de prerrogativas en virtud de que en ese momento era innecesario ya que en las Constituciones de cada Colonia (la más representativa era la de Virginia, donde se establece una serie de derechos del ciudadano frente al poder público, llamados *bill of rights*) existía la enumeración correspondiente; sin embargo el pueblo norteamericano exige que en el ordenamiento de mayor jerarquía en todo el país se contemplen, y ello se subsana a partir de 1791 con la incorporación de diez enmiendas a este texto y las que subsecuentemente proseguirían, completando el marco jurídico de prerrogativas en favor del gobernado. Finalmente en Francia se expide en 1789 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, documento de trascendencia mundial que consagró los ideales de la burguesía dominante, consagrando entre otros derechos los de la libertad, la seguridad, la resistencia a la opresión, y libertad de pensamiento, de expresión y de religión, entre otros.

En nuestro país también se dieron estas exigencias y en cada momento histórico existió un documento consignando prerrogativas en favor de los gobernados,⁴¹

⁴¹ Ello se puede constatar en los siguientes documentos; el de fecha 6 de diciembre de 1810, expedido por Don Miguel Hidalgo y Costilla, en el que se establece la igualdad y la abolición de la esclavitud; los Elementos Constitucionales de 1812, cuyo autoría se atribuye a Don Ignacio López Rayón, se ocupó por reiterar la abolición de la esclavitud y prohibir la tortura, entre otros; la Constitución de Cádiz de 1812 previó preservar y proteger la libertad civil, la propiedad y demás derechos legítimos de los individuos, principalmente; en 1813 José María Morelos y Pavón a través de los Sentimientos de la Nación, esencialmente reitera la abolición de la esclavitud, prohíbe la distinción de castas y la inviolabilidad del domicilio; en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, aun cuando no tuvo vigencia, es de resaltar que se consignaron derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos; otro texto importante fue el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, en el cual se estableció que la nación estaba obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano; la Constitución Federal de 1824, no contuvo un capítulo especial que desarrollara garantías, pero se puede advertir la protección de la libertad de expresión y de imprenta refiriéndose al ámbito político (fracción III, de su artículo 50); en las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, en su primera ley establece prerrogativas como la libertad, propiedad, inviolabilidad del domicilio, libertad de imprenta; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, establecieron en su artículo 9, diversos derechos de los habitantes de nuestra patria, como la prohibición de la esclavitud, libertad de expresión, así como diversas garantías en materia penal; el Acta de Reformas de 1847 —cuyo fin principal era restablecer la vigencia del diverso documento constitucional de 1824—, estableció que para asegurar los derechos del hombre una ley fijaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad —se

pero será hasta la Constitución Federal de 1857 que se sistematizan en un capítulo especial, con una inspiración netamente individualista, en la que se consideraba que los derechos del hombre eran la base de todas las instituciones, con un grado supraestatal, pues siempre estarían por encima del Estado, que debería respetarlos y crear instituciones con ese fin.

La actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 reitera las libertades individuales de su antecesora, pero se caracteriza porque da respuesta a los anhelos y aspiraciones del pueblo mexicano, presentes en el movimiento de la Revolución Mexicana. Entre las principales modificaciones se puede citar que hayan considerado esas libertades como un conjunto de garantías que el Estado otorga o concede a los gobernados (artículo 1º), y la consagración de los derechos sociales (artículos 27 y 123), estos últimos serán objeto de estudio en el siguiente párrafo de esta obra.

Ahora bien, la doctrina respecto de estas garantías individuales, "*libertades individuales, derechos individuales, derechos del hombre, derechos de la persona humana, derechos públicos individuales y derechos subjetivos*",⁴² no es unánime en su definición, pero para este estudio se acepta lo que señala Ignacio Burgoa Orihuela en el sentido de que este concepto se forma con la concurrencia de los siguientes elementos:

"1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

establece el juicio de amparo—. Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, 8ª ed., Porrúa, México, 1978, p. 22-475.

⁴² Noriega Cantú, Alfonso. *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967, p. 5.

4. *Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente)*.⁴³

Ariel Rojas Caballero, al estudiar el concepto de garantías individuales en seguimiento al maestro Burgoa, comulga con los cuatro elementos mencionados y agrega uno:

“5. En contra de leyes o actos de autoridad que violen las citadas ‘Garantías Individuales’, se puede promover el juicio de amparo ante los Tribunales de la Federación”.⁴⁴

Así, el establecimiento de estas garantías se traduce en una relación jurídica de supra a subordinación, que surge o se establece entre dos entes colocados en la sociedad en un distinto plano, es decir, entre los gobernados por una parte y, por la otra, el Estado a través de sus autoridades.

El gobernado es todo sujeto de derecho susceptible de ser afectado en su esfera jurídica que se integra por las garantías constitucionales y se coloca como sujeto activo de las mismas, con un interés individualista de respeto y defensa. Estos pueden ser: personas físicas o individuos y personas morales privadas (sociedades, asociaciones civiles y sociedades mercantiles), sociales (sindicatos y ejidos), electorales (partidos políticos), públicas u oficiales (Federación, Estados y Municipios, empresas paraestatales, organismos descentralizados).

Por otro lado, de esa relación jurídica tenemos al Estado y sus autoridades, que tienen el deber jurídico de respetar las garantías consagradas en la Constitución en favor de todo gobernado. Estos pueden imponer a los gobernados un acto, conforme a las atribuciones que legalmente les correspondan.

⁴³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*, 27ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 187.

⁴⁴ Rojas Caballero, Ariel Alberto. *Las garantías individuales en México*, Porrúa, México, 2002, p. 53.

Esta relación jurídica genera, para los sujetos intervinientes, derechos y obligaciones, es decir, el derecho que tiene el gobernado de exigir de las autoridades estatales el respeto de su esfera jurídica (derecho público subjetivo), y el conjunto de obligaciones que tiene el Estado, ya sea mediante un hacer o un no hacer (abstenerse a violentarlos). Se ha transitado de un estado de sólo presencia a uno de participación activa para la defensa de los derechos individuales.

Ahora bien, el derecho a un medio ambiente adecuado podría acondicionarse a sólo parte de las características enunciadas, porque respecto de las marcadas con los números 3 y 4, en definitiva no se colman debido a que no existe un deber jurídico expresamente atribuido a las autoridades que determine su conducta omisiva o de respeto, o activa llevando a cabo ciertas acciones; y por lo que hace a su tutela a través del juicio de amparo, no puede considerarse el instrumento idóneo para su defensa, conforme al análisis del capítulo sexto de este trabajo.

e) Garantías sociales.

El estudio del presente tema se justifica por lo que dispone el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como "Protocolo de San Salvador", que fue suscrito en la ciudad de San Salvador el 17 de noviembre de 1988; aprobado por el senado mexicano el 12 de diciembre de 1995 y ratificado por nuestro país el 16 de abril de 1996; y que para su plena observancia se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de septiembre de 1998. En este cuerpo normativo internacional se lee:

"Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano.

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente".⁴⁵

Es de recordarse que los tratados internacionales jerárquicamente se encuentran en un segundo plano inmediato debajo de la Constitución, y que de conformidad con el artículo 133 del Código Político mexicano, constituyen Ley Suprema de toda la Unión vigente en nuestro país.

Conforme con la disposición transcrita que se encuentra dentro del conjunto de derechos económicos, sociales y culturales, llamados entre nosotros garantías sociales, en consecuencia el ordenamiento jurídico nacional dota al ciudadano mexicano con el derecho social a un medio ambiente sano.

Esta afirmación es cuestionable al imponerse del origen y concepción que se tiene de las garantías sociales en nuestro país.

⁴⁵ Carbonell, Miguel Sandra Mogel y Karla Pérez Portilla, compiladores, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002, p. 244.

Conjuntamente con la Declaración francesa de 1789 aparece el liberalismo, caracterizado por una completa abstención por parte del Estado a intervenir en las relaciones sociales, señalando que los hombres son libres e iguales por naturaleza, por lo que debían seguir siéndolo a fin de que cada uno consiguiera libremente su bienestar sin más limitaciones que el respeto a la libertad de los demás, en consecuencia el único objeto del Estado y del derecho consistía en garantizar la coexistencia de esas libertades, en una actitud de abstencionismo.

Sin embargo, esta autorregulación no respondería a las expectativas de la sociedad en general, que se vio bifurcada principalmente en dos: los dueños de los medios de producción y los trabajadores, que se encontraron en desamparo ante el poder económico de aquellos, *“y en esta situación, los grupos sociales, cualquiera que fuera su estatus económico, pero en especial los más débiles, postularon enérgicamente la intervención activa, la acción del Estado, para dar a la sociedad el orden que ésta era incapaz de darse”*.⁴⁶

Así pues en las relaciones obrero patronales surgieron abusos y desigualdades, provocadas por la actitud abstencionista que no permitió la asociación de trabajadores, un salario justo y una jornada de trabajo humana, entre otros, lo que condujo a problemas sociales que el Estado se vio obligado a intentar resolverlos por medio de la atribución de prestaciones sociales, esto determinó que los primeros derechos sociales que se consignaran en los textos constitucionales de aquella época fueran en favor de los trabajadores y de otros grupos sociales aquejados por la marginación.

⁴⁶ Noriega Cantú, Alfonso *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1917 y de la Constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 67.

En nuestro país también tuvieron acontecimiento estos hechos. La clase trabajadora se encontraba en una situación deplorable económica y socialmente, ante la ausencia de una adecuada legislación que equilibrara las relaciones obrero-patronales. No obstante, durante el debate sobre las libertades de profesión, industria y trabajo en el anteproyecto de la Constitución de 1857, Don Ignacio L. Vallarta puso de manifiesto la explotación de que eran objeto los trabajadores, pero cuando todo hacía suponer que se propondría el reconocimiento constitucional de esos derechos laborales, concluyó diciendo en esencia que las libertades de trabajo no permitían la intervención del Estado y el Derecho, en armonía con el pensamiento individualista y liberal de la época.

Ello no quedaría así, pues los conflictos siguieron y en 1906 se suscitaron dos conflictos entre los trabajadores y la burguesía con las huelgas de Cananea y Río Blanco, brutalmente reprimidas por la dictadura porfiriana.

La lucha continuaría y en el debate del artículo 5º en el seno del Constituyente de 1917, surge la idea de redactar un artículo especial que contuviera los derechos de esta clase, es así como se forma una comisión presidida por Pastor Rouaix, quien —una vez que fue examinado, discutido y aprobado el proyecto del artículo 123— dijo que *“por primera vez en la Constitución Política de un país, [habían quedado establecidos] preceptos que garantizaban derechos del proletariado trabajador, colocándolo en un plano de igualdad con el capitalismo, que había sido, hasta entonces, privilegiado”*.⁴⁷

Por otro lado, en la Revolución Mexicana de 1910 también se defendieron ideas y aspiraciones de otro grupo marginado, los campesinos, que la nueva estructura estatal debía colmar. Para hacer frente a esto, aparece de nueva cuenta Pastor Rouaix, quien redacta, con la colaboración de otros constituyentes, lo que sería el

⁴⁷ *Ibidem*, p. 107.

artículo 27 de la Constitución de 1917, y manifiesta que *“en la legislación mexicana quedará establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y conservación”*.⁴⁸ Así nace el artículo 27 constitucional *“donde se consignan los derechos sociales de los campesinos y se consagra una nueva forma jurídica al derecho de propiedad considerándola como una verdadera función social y despojándola de sus caracteres clásicos de tradición romana, como derecho a tener, usar y abusar de los bienes”*.⁴⁹

Por otro lado, Burgoa Orihuela al ocuparse del concepto de garantía social —aun cuando sólo reconoce las garantías sociales que se establecen en favor de la clase trabajadora— formula los elementos para distinguirlas de las garantías individuales. Resultan muy ilustrativos para nuestro estudio y son:

“a) Sujetos. Desde el punto de vista activo, se conforman por las clases sociales desvalidas, esto es, carentes de los medios de producción, en una palabra, la clase trabajadora.

b) Objeto. La preservación de la clase trabajadora en general y de los trabajadores en particular, los derechos que de la relación jurídica respectiva se derivan, se originan a favor de los mencionados sujetos activos.

c) Los principios constitucionales de los que participan son los de supremacía y rigidez.

d) Situación y función del Estado en relación con las garantías sociales. El Estado y sus autoridades, están colocados en una situación de gobernados, éste y éstas intervienen en dicha relación como reguladores, ejerciendo un poder de imperio, limitado, claro está, por el orden jurídico estatal en sus respectivos casos”.⁵⁰

En nuestro país han tomado la característica que los sujetos considerados de clases socialmente desvalidas han sido los trabajadores y campesinos, entre los

⁴⁸ *Ibidem*, p. 110.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit., pp. 705-706.

que campea un interés general o colectivo que se resume en: obtener mejores condiciones de vida.

Los regímenes jurídicos constitucionales o legales han tomado en consideración lo anterior, destacamos a México como líder internacional en la materia al establecer normas constitucionales que tendieran a la mejora de dichas clases. Se asumieron a nivel constitucional para que, al menos teóricamente, fuesen respetadas en las decisiones de todos los gobernantes y gobernados, pero los primeros con el deber de asumir una posición más activa.

De esta manera, el derecho a un medio ambiente adecuado no encaja totalmente en todas las características señaladas, porque el titular de las garantías sociales se delimita a dos clases sociales: trabajadora y campesina; y si bien los titulares del citado derecho pueden ser estos sujetos, no se limita únicamente a esta titularidad, en tanto que los sujetos que disfrutan del entorno son todas las personas, independientemente del grupo social al que pertenezcan. Aunque como se verá mas adelante esto admite matices.

V. EL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO.

a) Antecedentes.

La contaminación del medio ambiente abarca campos no sólo técnicos y económicos, también comprende implicaciones jurídicas y ante la abundancia de este problema surge una nueva rama del derecho encargada del estudio de las normas jurídicas que regulan las relaciones del hombre con el medio ambiente que lo rodea, hasta la fecha no existe una denominación unánime entre los juristas, ya que algunos tratadistas lo denominan derecho ecológico y otros derecho ambiental.

Parece más acertado, desde nuestro punto de vista, la denominación de derecho ambiental, puesto que el término ecológico proviene del campo de las ciencias naturales, y esencialmente se refiere a las interacciones del hombre con su medio ambiente natural, y el término medio ambiente, como ya quedó establecido, es mucho más amplio, además de que involucra otras disciplinas como la ingeniería, la economía, la contabilidad, la geografía, etcétera.

De conformidad con la división tradicional del derecho en público y privado, al derecho ambiental se le encuentra clasificado dentro del derecho público, en razón de que los objetivos que pretende proteger son los intereses de la sociedad, por lo tanto los individuales tienen que subordinarse a los de la comunidad, en atención a ello el Estado deberá actuar en relación a los particulares con toda su autoridad o *imperium* frente a los gobernados.

Cabe aclarar que esta división tajante podría cuestionarse ahora, pues protegen intereses difusos —es decir, de las mayorías que no tienen un representante y

suman un número difícil de cuantificar—, a diferencia de los intereses colectivos, cuyos sujetos principalmente se identifican por su clase social y de los intereses públicos que comparte la sociedad en general; no obstante que en ocasiones los intereses difusos pueden coincidir, en mayor o menor grado, con los intereses colectivos y públicos.

En nuestro país, las normas del derecho ambiental pueden clasificarse dentro del derecho administrativo, pues se han creado leyes y reglamentos destinados a prevenir y controlar los daños causados al ambiente a través de los métodos tradicionales del derecho administrativo, ya sea por medio de licencias, concesiones, autorizaciones, vigilancia y sanciones. Todo lo anterior permite establecer que existe un derecho ambiental mexicano que puede ser entendido como:

*“el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tiene 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”.*⁵¹

A partir de esta definición se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- Son normas jurídicas; con esto, lo técnico y lo científico se vuelven parte del derecho.
- Que regulará conductas humanas, de esta forma se reconoce al ser humano como el principal actor que ha causado el deterioro del medio ambiente, y a su vez, quien puede ayudar en el combate y prevención de la contaminación.

⁵¹ Brañes, Raúl. Ob. Cit., p. 29.

- Su cobertura es muy amplia ya que abarca: recursos naturales (organismos vivos), elementos físicos y elementos artificiales, como del ambiente.
- Se espera una modificación significativa, que indudablemente mejore las condiciones actuales del medio ambiente, lo cual puede encontrar cabida en el actuar estatal y el de los particulares.

Del último punto se desprende que el Estado, como operador de las normas jurídicas, que ahora tienden a la protección del entorno humano, deberá actuar en esa perspectiva, y en consecuencia abstenerse de actuar en sentido contrario. En cuanto a los que ocupan la calidad de gobernados, se pretende: ampliar la legitimación para intervenir en procedimientos judiciales, que permita en lo individual o a ciertos grupos intervenir en ellos; además de superar el nivel administrativo discrecional, y alcanzar una instancia judicial que permita el control de aquellos actos de autoridad que desconozcan la protección jurídica del medio ambiente.

Ahora bien, el derecho ambiental en México comienza —y ha evolucionado— prominentemente en el terreno infraconstitucional, es decir, a través de leyes federales. Las normas constitucionales nacen a la vida en contraste o después de todos estos movimientos legales, y serán nuestro objeto de estudio en capítulos posteriores. Por ahora cabe destacar que la legislación mexicana en materia ambiental procuró en sus inicios la defensa de la salud humana, para posteriormente reconocer al medio ambiente como tal, susceptible de protección jurídica, como se menciona a continuación.

El 23 de marzo de 1971 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. En su Artículo 1º, esta ley establecía que sus disposiciones tenían como objeto:

“...la prevención y el control de la contaminación y el mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente”.

Posteriormente vendría la llamada Ley Federal de Protección al Ambiente, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1982, el objeto de este ordenamiento se determina en su artículo primero al tenor literal siguiente:

“la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, así como la prevención y control de la contaminación que lo afecte”.

Por último, el ordenamiento ambiental vigente se intitula Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988. En su precepto 1º determina que su objeto se constriñe a:

“...propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases:

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

II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los

Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución;

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan”.

Respecto de las bases constitucionales del último ordenamiento, es el tema de estudio que comprende el capítulo tercero de esta investigación.

b) Los tratados internacionales en esta materia y su influencia en México.

En el mundo entero se reconoce que dos documentos internacionales han causado gran impacto en la regulación jurídica de la materia ambiental:

Uno. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Al respecto cabe destacar que en 1971 se expide la primera ley mexicana que reconoce al medio ambiente como un objeto de protección legal, la cual se inspiró tanto en los trabajos preparatorios de esta Conferencia la cual se celebraría en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972, en ella se debatieron distintos aspectos y se proclamó la "Declaración del Medio Humano", cuyo fin principal era evitar la contaminación del aire, el agua y el suelo.

Dos. Declaración de Río de Janeiro, Brasil. En la reunión "Cumbre de la Tierra", celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, nuevamente se reúne la Organización de Naciones Unidas y los Estados proclaman la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

El nuevo enfoque de sustentabilidad que se da al desarrollo es incorporado a la economía mexicana y en nuestra Constitución (Artículo 25).

Ambas declaraciones "*son una fuente de derecho internacional de carácter no obligatorio*",⁵² pero si analizamos su contenido podemos constatar que varias disposiciones de las tres leyes ambientales que hasta el momento nos han regido se inspiran en sus postulados.

⁵² Celis Aguilar Alvarez, Humberto. "El Derecho Internacional como fuente creadora de normas ambientales", *PEMEX-LEX*, números 73-74, julio-agosto, México, 1994, p. 60.

En la actualidad el gobierno mexicano ha suscrito 68⁵³ Tratados Internacionales,⁵⁴ que tienen diversos objetos, cuya importancia radica en que constituyen normas sobre las cuales el legislador mexicano ha construido el ordenamiento ambiental nacional; y si se permite atribuirle una mayor relevancia, deberían tomarse en cuenta tanto por gobernados —al momento de exigir sus derechos ante los tribunales nacionales— como por autoridades jurisdiccionales al resolver, con el fin de que se pueda hablar de correcta impartición de justicia.

⁵³ Datos recabados en la página http://www.ine.gob.mx/dgra/uccil/coop_inter/convenio.htm

⁵⁴ El Artículo 2, fracción I de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, señala que "Tratado es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos".

CAPÍTULO SEGUNDO
PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN OTROS
SISTEMAS CONSTITUCIONALES

I. España.

II. Brasil.

III. Chile.

IV. Colombia.

V. Estados Unidos de América.

CAPÍTULO SEGUNDO

PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN OTROS SISTEMAS CONSTITUCIONALES

El presente capítulo destacará la defensa del medio ambiente que a nivel constitucional han establecido otros regímenes contemporáneos, de países tanto del continente europeo como del americano.

La importancia de hacer un estudio a nivel internacional radica en que permite ubicar este nuevo fenómeno constitucional en diversas circunstancias históricas, geográficas y sociales, y que podrá servir de base para que el sistema constitucional mexicano de protección al medio ambiente se comprenda mejor; y en consecuencia permita su perfeccionamiento, en razón de que se descubran otros caminos que lleven al resguardo del entorno, y evitar que la solución nacional, usada por costumbre o tradición, se considere como única e indiscutible; además de unificar de acuerdo con la regulación ambiental de otros países, que permita a todos los Estados de manera conjunta y coordinada atender la necesidad urgente de proteger el medio ambiente no sólo en su territorio sino en el mundo entero.⁵⁵

El estudio de este capítulo, pues, tiene como única finalidad mostrar un panorama del cuidado al ambiente, limitándose al derecho de protección al medio ambiente y el instrumento de tutela procesal con que cuenta el gobernado para hacerlo efectivo en los ordenamientos constitucionales vigentes de los países de España, Brasil, Colombia, Chile y Estados Unidos de América.

⁵⁵ Rene David considera que "las funciones del derecho comparado son: la preocupación por el perfeccionamiento de las leyes y la unificación del derecho". Citado por Castro Suriano, Ricardo. *Sistemas jurídicos contemporáneos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 15.

I. ESPAÑA.

El Reino de España cuenta con un ordenamiento constitucional considerado fruto de su guerra civil. Tras la dictadura del general Franco (1939-1975), la Ley 1/1977 del 4 de enero hizo posible la apertura de un proceso constituyente que culminó con una Constitución aprobada por las Cortes, ratificada por el pueblo español a través de un referéndum, promulgada y sancionada por el Rey, y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 29 de diciembre de 1978, entrando en vigor el mismo día.

Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

La Constitución de España consta de un preámbulo, 169 artículos, 4 disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 1 disposición final, en su artículo 45 regula el medio ambiente en la forma que a continuación se transcribe:

"1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".⁵⁶

⁵⁶ Constitución Española, 2ª ed., Aranzadi, Navarra, 2000, p. 85.

Las preocupaciones ambientales españolas,⁵⁷ como la contaminación del mar Mediterráneo, la del aire y el deterioro de sus recursos naturales han encontrado acomodo en la parte dogmática de su Constitución mediante la plasmación de un nuevo derecho económico social⁵⁸ cuyo titular es el gobernado (artículo 45.1), y que funciona de dos formas: como un derecho al medio ambiente adecuado para su desarrollo y el deber de conservarlo, esto último “*se refiere al deber de conservación, defensa y restauración del medio ambiente*”,⁵⁹ y habilita a que los poderes públicos de acuerdo con la ley, exijan de los gobernados conductas positivas para que colaboren y participen en el cuidado de su entorno.

En seguida, se impone la obligación a los poderes públicos (45.2), que en todo Estado social, como el español, debe ajustarse a un actuar positivo, y en este caso se refiere a que deberá velar por la utilización racional⁶⁰ de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida⁶¹ y defender y restaurar el medio ambiente.

Finalmente, la disposición constitucional española 45.3 obliga a las Cortes Generales, encargadas de ejercer la potestad legislativa del Estado Español, establecer a través de una ley, las conductas que afecten el medio ambiente por

⁵⁷ Jordano Fraga, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, pp. 23-54. Señala que se regularon desde el Derecho histórico español, considerando entre ellos: el Fuero Juzgo, Fuero Real, las Partidas, el Fuero Viejo de Castilla, con una visión sectorial o fragmentaria del tratamiento jurídico de los problemas relacionados con el medio ambiente, verbigracia las penas contra incendiarios de montes, talamotes; en el siglo XV al XVIII, la regulación jurídica se avocó a los recursos naturales, montes, caza, pesca, medio urbano y la limitación de las actividades lesivas en éste último.

⁵⁸ Estos derechos se encuentran contenidos en el Capítulo III “De los Principios Rectores de la Política Social y Económica”, la visión esquemática de toda la Constitución de España se encuentra en el cuadro 2.1.

⁵⁹ Balaguer Callejon, Francisco. *Derecho constitucional*, vol. 2, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 316 y 337.

⁶⁰ Se puede encauzar a que las generaciones presentes disfruten y aprovechen los recursos naturales, sin perjuicio de satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

⁶¹ Ferrando, Esperanza. “La calidad de vida como principio inspirador del derecho al medio ambiente” en *Persona y Derecho*, núm. 6, suplemento, Pamplona, 1996, p. 97. “La calidad de vida atiende más al aspecto cualitativo que al cuantitativo, este último por lo general referido al crecimiento económico”.

las cuales se deba sancionar penal⁶² o administrativamente y la forma en que habrá de cumplirse la reparación del daño causado.

Esta imposición legislativa se complementa con lo que señala el artículo 149 1. 23ª, de la Ley Fundamental de España, que establece que es competencia del Estado, en su ámbito federal, expedir la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, estas "*medidas legales medio ambientales tomadas por las Comunidades Autónomas deberán ser compatibles, no contradecir, ignorar, reducir o limitar, la protección establecida en la legislación básica del Estado. Las bases estatales son de carácter mínimo y pueden ser ampliadas o mejoradas por la normativa autonómica*".⁶³

En resumen, el artículo 45 de la Constitución Española es heterogéneo en su formulación. *Prevé*: el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (45.1); *deberes*, para el gobernado de conservación y para los poderes públicos de velar por una utilización racional de los recursos naturales (45.2); y *mandatos al legislador*, el cual deberá emitir previsiones penales y administrativas que sancionen conductas que dañen o pongan en peligro la integridad del medio ambiente y de los recursos naturales.

El derecho a un medio ambiente adecuado, previsto en el Capítulo III "De los Principios Rectores de la Política Social y Económica", se garantiza a través de lo que establece el artículo 53.3, del Código Político español, que literalmente señala:

⁶² Al respecto el Código Penal español de 1995, señala en sus artículos 325 a 340, las conductas punibles y sus sanciones. Cfr. Terradillos Basoco, Juan. *Derecho penal del medio ambiente*, Trotta, Valladolid, España, 1997, pp. 40-57.

⁶³ Carreño Ayarza, José. *Doctrina constitucional en materia de obras públicas, transportes y medio ambiente*, Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica, Madrid, 1996, p. 210.

“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que las desarrollen”.⁶⁴

Esta disposición, que prevé la forma de garantizar los derechos y libertades fundamentales, excluye los principios rectores de la política social y económica de hacerse efectivos mediante un proceso preferente y sumario como lo es la acción de amparo española.

Entonces, el derecho a un medio ambiente adecuado solo podrá alegarse ante los tribunales ordinarios, de acuerdo con lo que determine el legislador respecto al alcance y la forma para hacer efectivo el citado derecho.

Acción popular.

Concretamente el instrumento procesal de que disponen los particulares para la defensa medioambiental ante la jurisdicción ordinaria, ha sido a través de la acción popular, cuyo fundamento constitucional está previsto en los numerales 24.1,⁶⁵ en relación con el 125⁶⁶ de la Constitución que se viene comentando, también es regulada por el artículo 19.1 de la Ley Orgánica 6/1985, del 1º de julio, del poder judicial español, que prevé que *“los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular, en los casos y formas establecidos en la ley”,⁶⁷* sin que ninguno de los dos cuerpos normativos indicados señale cuáles son los supuestos en los que podrá ejercerse esta acción.

⁶⁴ *Constitución Española*, Ob. Cit. p. 88.

⁶⁵ Su texto literalmente establece: “1. Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

⁶⁶ Su texto literalmente establece: “los ciudadanos podrán ejercer la acción popular”.

⁶⁷ Fernández Segado, Francisco. “La tutela de los intereses difusos”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, tomo I, núm. 2, mayo-diciembre, 1993, Santiago de Chile, p. 257.

No obstante esto, se encuentra que su aplicación práctica se ha manifestado en el ámbito penal conforme al artículo 270 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que determina que *“todos los ciudadanos españoles [que] hayan sido o no ofendidos por el delito, pueden querellarse, ejercitando [sic] la acción popular”*.

De la citada norma no se desprenden los supuestos concretos de ejercicio de la acción, por tanto deberá deducirse que lo establecido en el Código Penal español de 1995, en sus artículos 325 a 340, como acciones u omisiones que se sancionan por deterioro al medio ambiente, serán los supuestos de procedencia y el objeto sobre los cuales versen las acciones populares en materia ambiental.

Por tanto, el derecho a un medio ambiente adecuado en España es un derecho social de configuración legal, que podrá ser defendido por los ciudadanos españoles ante los tribunales ordinarios que conozcan de la acción popular, que en su caso se promueva, como parte de la defensa de sus derechos a través de una tutela efectiva de los jueces y tribunales, y que hasta la fecha han encontrado un desarrollo dentro del ámbito penal.

La Carta Fundamental Mexicana coincide en parte con el texto constitucional español en cuanto al reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado, pero difiere a nivel constitucional en que no se ha establecido qué jurisdicción debe conocer de los conflictos que se presenten en torno a esta prerrogativa.

Por otro lado, la acción popular —que tiene similitudes con lo que se denomina entre nosotros denuncia popular— no tiene un fundamento constitucional, su regulación se localiza principalmente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que pertenece al ámbito administrativo mexicano.

Constitución de España

Cuadro 2.1

TÍTULO PRELIMINAR (artículo 1-9)	
TÍTULO I. DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES (artículo 10)	<p>Cap. I De los Españoles y los Extranjeros (artículo 11-13)</p> <p>Cap. II Derechos y Libertades (artículo 14-38) Secc. Primera De los Derechos Fundamentales Secc. Segunda De los Derechos y Deberes de los Ciudadanos.</p> <p>Cap. III De los Principios Rectores de la Política Social y Económica (artículo 39-52)</p> <p>Cap. IV De las Garantías de las Libertades y Derechos Fundamentales (artículo 53-54)</p> <p>Cap. V De la suspensión de los Derechos y Libertades (artículo 55)</p>
TÍTULO II. DE LA CORONA (artículo 56-65)	
TÍTULO III. DE LAS CORTES GENERALES (artículo 66-96)	<p>Cap. I De las Cámaras (artículo 66-80)</p> <p>Cap. II De la Elaboración de las Leyes (artículo 81-92)</p> <p>Cap. III De los Tratados Internacionales (artículo 93-96)</p>
TÍTULO IV. DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN (artículo 97-107)	
TÍTULO V. DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES (artículo 108-116)	
TÍTULO VI. DEL PODER JUDICIAL (artículos 117-127)	

TÍTULO VII. ECONOMÍA Y HACIENDA (artículo 128-136)	
TÍTULO VIII. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	Cap. I Principios Generales (artículo 137-139) Cap. II De la Administración Local (artículo 140-142) Cap. III De las Comunidades Autónomas (artículo 143-158)
TÍTULO IX. DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (artículo 159-165)	
TÍTULO X. DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL (artículo 166-169)	
DISPOSICIONES ADICIONALES	Primera. Segunda. Tercera. Cuarta.
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	Primera. Segunda. Tercera. Cuarta. Quinta. Sexta. Séptima. Octava. Novena.
DISPOSICIÓN DEROGATORIA	1. 2. 3.
DISPOSICIÓN FINAL	

II. BRASIL.

La República Federativa del Brasil cuenta con un Código Político Fundamental elaborado en el marco del proceso de apertura del régimen militar implantado desde 1964 hasta 1981, tiempo en el cual se mantuvo la apariencia de un régimen constitucional, pero es hasta el 5 de octubre de 1988 cuando se promulga la nueva Constitución del Brasil.

Esta Ley Fundamental de dimensión amplia se integra por un preámbulo, 245 artículos, y 70 disposiciones transitorias.

Derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado.

Respecto del medio ambiente, la Constitución del Brasil señala en su artículo 225 lo siguiente:

“Artigo 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a

“Artículo 225. Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.

1o. Para asegurar la efectividad de este derecho, incumbe al poder público:

I. preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y procurar el tratamiento ecológico de las especies y ecosistemas;

II. preservar la diversidad y la integridad

integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2.º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão

del patrimonio genético del país y fiscalizar a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético;

III. definir en todas las unidades de la Federación, espacios territoriales y sus componentes para ser objeto de especial protección, permitiéndose la alteración y la supresión solamente a través de ley, prohibiéndose cualquier uso que comprometa la integridad de los elementos que justifican su protección;

IV. exigir, en la forma de la ley, para la instalación de obras o actividades potencialmente causantes de degradación significativa del medio ambiente, un estudio previo del impacto ambiental, al que se dará publicidad;

V. controlar la producción, la comercialización y el empleo de técnicas, métodos y sustancias que supongan riesgos para la vida, para la calidad de vida y para el medio ambiente;

VI. promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la conciencia pública para la preservación del medio ambiente;

VII. proteger la fauna y la flora, prohibiéndose, en la forma de la ley, las prácticas que pongan en riesgo su función ecológica, provoquen la extinción de especies o sometan a los animales a crueldad.

2o. Los que explotasen recursos minerales quedan obligados a reponer el medio ambiente degradado, de acuerdo con la solución técnica exigida por el

público competente, na forma da lei.

§ 3.º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4.º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5.º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

*§ 6.º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas”.*⁶⁸

órgano público competente, en la forma de la ley.

3o. Las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado.

4o. La Floresta Amazónica brasileña, la Mata Atlántica, la Sierra del Mar, el Pantanal Mato-Grossense y la zona Costera son patrimonio nacional, y su utilización se hará en la forma de la ley, dentro de las condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente, incluyendo lo referente al uso de los recursos naturales.

5o. Son indisponibles las tierras desocupadas o las adquiridas por los Estados, a través de acciones discriminatorias, necesarias para la protección de los ecosistemas naturales.

6o. Las fábricas que operen con reactor nuclear deberán tener su localización definida en ley federal, sin la cual no podrán instalarse”.

⁶⁹

La nación brasileña se asienta en un extenso territorio que actualmente es aquejado por la deforestación de los bosques del Amazonas, tan intensa que pone en peligro la existencia de millones de especies de flora y fauna, e igualmente

⁶⁸ Se toma en consideración que el idioma oficial de Brasil es el portugués (artículo 13 de la Constitución de Brasil), por lo que resulta conveniente transcribir sus disposiciones constitucionales como se publicaron originalmente.

⁶⁹ Constitución de la República Federativa de Brasil, traducción y notas por Antonio López Díaz y César García Novoa, publicada por el Centro Grafico del Senado Federal, Brasilia, Brasil 1994, p. 125.

sufre la contaminación de su agua por la actividad minera, cuestiones que llevaron al constituyente de 1988 a preocuparse por salvaguardar su entorno.⁷⁰

Ello se ve cristalizado en la disposición transcrita que otorga a los ciudadanos brasileños y extranjeros residentes en ese territorio el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado. Esta regulación se complementa con atribuirle al medio ambiente las características de ser un bien de uso común, esto permitirá que el Estado intervenga a fin de que sea aprovechado en beneficio de la colectividad; y esencial para una sana calidad de vida, se está refiriendo a la importancia que tiene el entorno natural para el desarrollo del ser humano. Asimismo, se impone un deber tanto a los poderes públicos y al gobernado de que el desarrollo de sus actividades deberá ser de forma sustentable, esto es, defendiendo y preservando los bienes ambientales para las generaciones presentes y futuras.

Este derecho se perfecciona con las obligaciones correlativas que se imponen a los deberes públicos, que son posibles de deducir del artículo en comento y de otras disposiciones del cuerpo constitucional de Brasil y que consisten en actuaciones positivas de preservar, restaurar, fiscalizar, definir los espacios territoriales de especial protección, exigir de la actividad industrial para su instalación un estudio previo de impacto ambiental, controlar sustancias peligrosas, promover la educación ambiental, proteger la fauna y flora; en el orden económico deberán observar el principio de defensa del medio ambiente (artículo 170, fracción VI); favorecerá la organización de búsqueda de minerales preciosos en cooperativas, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente (numeral

⁷⁰ "No obstante que la preocupación por el medio ambiente sea antigua en varios ordenamientos jurídicos, desde las ordenanzas Filipinas que preveían en el libro quinto, título LXXV, pena gravísima a la gente que cortara árboles o frutos, sancionándolos a latigazos y deportación para África por cuatro años, y en caso de ser reincidente sería para siempre; [...] las constituciones que precedieron a la de 1978, jamás se preocuparon por la protección del medio ambiente en forma específica y global", Moraes, Alexandre. *Direito Constitucional*, 4ª ed., Atlas, Sao Paulo, Brasil, 1998, p. 562.

174, parágrafo 3º); y el sistema único de salud, debe colaborar en la protección del medio ambiente (artículo 200, inciso VIII).

Por último, este artículo 225 de la Constitución de Brasil regula distintos tópicos, a saber: recursos minerales en el sentido de que todos aquellos que los exploten deberán reponer el medio ambiente degradado, de acuerdo con la solución técnica que exija el órgano público competente; sanciones y reparación del daño, como aspecto coercitivo del derecho y, se impondrán a aquellos sujetos que, en forma individual o colectiva, realicen conductas lesivas al ambiente; patrimonio nacional, la floresta amazónica brasileña,⁷¹ la mata atlántica,⁷² la sierra del mar, el pantanal Mato-Grossense⁷³ y la Zona Costera, son zonas con un valor ambiental que deben protegerse de manera especial; las tierras desocupadas o adquiridas son indisponibles para su uso pues son necesarias para la protección de los ecosistemas naturales; y por último las fábricas que operan con reactor nuclear no podrán instalarse sin una ubicación prevista en ley.

Con el anterior panorama, que de manera sucinta se realizó del extenso artículo 225 de la Constitución de Brasil, es posible afirmar que se trata de una disposición compleja que prevé para todo gobernado el derecho a un medio ambiente equilibrado; impone obligaciones o deberes al gobernado solamente en la previsión del desarrollo sustentable, y a los poderes públicos en distintos ámbitos; e involucra diferentes bienes en específico que en su momento fueron considerados de importancia, susceptibles de ser regulados en esta disposición constitucional.

⁷¹ Un estudio científico-biológico que presenta la relevancia de esta zona se realiza por Vera Imperatriz Fonseca y Francis Doy Por, publicado en la dirección de internet <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/espanhol/meioamb/ecossist/apresent/index.htm>

⁷² *Idem.*

⁷³ *Idem.*

Acción popular.

Por otra parte, el derecho a un medio ambiente equilibrado, para ser revestido de efectividad, requiere de un medio que garantice su defensa, y en la Ley Fundamental brasileña se prevén varios modelos, pero aquel que podrá ser impetrado por el gobernado y con especial referencia al medio ambiente, se establece en el inciso LXXIII del artículo 5 de la Constitución de Brasil que señala:

"LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;"

"LXXIII. cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia."⁷⁴

El constituyente ha entendido al medio ambiente como un interés difuso y/o colectivo,⁷⁵ concepción que se complementa con el reconocimiento del Supremo Tribunal Federal brasileño como "*prerrogativa jurídica de titularidad colectiva*,"⁷⁶ a los cuales la doctrina ha establecido un medio de defensa legal como la acción popular que se contempla en Brasil como el medio constitucional que se pone a disposición de cualquier ciudadano para obtener la invalidación de actos que lesionen el medio ambiente.

⁷⁴ Constitución de la República Federativa de Brasil. Ob. Cit., p. 25.

⁷⁵ Así se puede inferir del artículo 129: "Son funciones del Ministerio Público: [...] III. promover la demanda civil y la acción civil pública, para la protección [...] del medio ambiente y de otros intereses difusos y colectivos". Aunque por su ubicación es un derecho de orden social, véase cuadro 2.2., al final de este tema.

⁷⁶ Lo anterior se resolvió por el Pleno del Tribunal Federal en la sentencia del 17 de noviembre de 1995, dictada en el expediente 22164/SP. Cfr. Moraes, Alexandre, Ob. Cit., p. 206.

A juicio de José Alfonso Da Silva, esta acción “es un instituto de democracia directa y el ciudadano, que intenta hacerla en nombre propio, lo hace en aras de su participación en la vida política del Estado, fiscalizando o gestando el patrimonio público a fin de que este se conforme con los principios de moralidad y de legalidad”.⁷⁷

La acción popular se encuentra regulada por la ley 4,717, del 29 de junio de 1965, perteneciente al ordenamiento jurídico brasileño, y posee aspectos que son importantes destacar, a saber: utilizarse de manera preventiva y represiva, en el primer caso se presenta la acción antes de la consumación de los efectos lesivos; y en el segundo se presenta la acción para buscar el resarcimiento del daño causado. En cuanto a los efectos, la resolución que recae a la acción popular en caso de ser condenatoria, y una vez que se considere cosa juzgada, serán los de: anular o invalidar el acto, contrato u omisión impugnada; condenar a los responsables y beneficiarios del daño ambiental por los perjuicios y daños ocasionados; condenar al reo a gastos y costas causados por el ejercicio de la acción; y representa una declaración general de inconstitucionalidad, es decir tiene efectos *erga omnes*.

Mandado de segurança

Como ya se comentaba, el texto constitucional en estudio prevé distintos mecanismos procesales. Hacer efectiva la tutela del ambiente también es posible mediante el mandato de *segurança* o de seguridad colectivo, medio procesal que permite al ciudadano brasileño alegar ante la jurisdicción correspondiente su derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado.

El mandato de *segurança* colectivo está fundamentado en el denominado sencillamente mandato de *segurança*, que se regula en la Constitución brasileña

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 120-180.

en el inciso LXIX del artículo 5º, que prescribe: *“se concederá mandato de segurança para proteger un derecho determinado y cierto, no amparando por habeas corpus o habeas data cuando el responsable por la ilegalidad o abuso de poder fuese una autoridad o un agente de persona jurídica en el ejercicio de atribuciones del Poder Público”*.

Este medio de tutela se ha convertido a lo largo de las últimas décadas en un instrumento efectivo para salvaguardar los derechos del individuo frente a las actuaciones de los poderes públicos, sin embargo resulta controvertido cuando se tiene que establecer lo que habrá de entenderse por derecho líquido y cierto, que la doctrina señala como *“el que se presenta como manifiesto en su existencia, delimitado en su extensión y apto para ser ejercido en el momento de su impetración”*.⁷⁸

No obstante ello, se ha establecido el mandato de *segurança* colectivo, previsto en el inciso LXX del artículo 5º de la Constitución Brasileña, por medio del cual quedan legitimados para promoverlo *“a) un partido político con representación en el Congreso Nacional; b) una organización sindical, entidad de clase o asociación legalmente constituida y en funcionamiento desde hace un año por lo menos, en defensa de los intereses de sus miembros o asociados”*, con lo cual no hay duda de que puede ser utilizado por aquellas asociaciones de particulares constituidas conforme a las leyes que las rijan, y en función un año antes de promover este recurso y que tengan entre sus fines institucionales la protección del entorno, *“tendrán legitimación activa para acudir a defender el ambiente mediante el*

⁷⁸ Da Silva, José Alfonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª. ed., Malherios Editores, Sao Paulo, Brasil, 1993, p. 391.

mandado de segurança coletivo".⁷⁹

De esta manera todos los brasileños tendrán derecho a un medio ambiente equilibrado que podrán hacer valer ante los tribunales nacionales, por dos medios procesales previstos constitucionalmente: *la acción popular*, que puede interponerse por cualquier persona, o bien a través del *mandado de seguridad colectivo*, que podrá promoverse por una asociación que tenga como fin último preservar la integridad y conservación del medio ambiente.

Finalmente, conviene señalar que el Código Político de la República Brasileña prevé para todos el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado. De manera expresa, el constituyente ha asegurado su efectividad a través de la acción popular, que es un mecanismo jurisdiccional que se encuentra desarrollado a través de una ley secundaria, con una fuerza legal que llega a anular el acto, contrato u omisión que se impugne, condenar por perjuicios ocasionados, así como gastos y costas, y además al resolverse constituye una declaración general de ilegalidad con efectos *erga omnes*.

En el caso mexicano, constitucionalmente se cuenta con el derecho a un medio ambiente adecuado, sin embargo no existe un medio procesal semejante a la acción popular brasileña consignado constitucionalmente, y en cuanto a la denuncia popular prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es un procedimiento que se lleva ante un organismo desconcentrado y las resoluciones que en ella se emiten serán simplemente

⁷⁹ Barbosa Moreira, José Carlos. "La iniciativa en la defensa judicial de los intereses difusos y colectivos (un aspecto de la experiencia brasileña)" *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, número 2, Montevideo, Uruguay 1992. p.237. "En los últimos años han surgido una gran cantidad de asociaciones de moradores de barrios que se vienen empeñando en defender los intereses de tales comunidades ante los poderes públicos. Se trata, la más de las veces, de cuestiones referentes a problemas ambientales, lucha contra la polución del agua y del aire, preservación de la flora y de la fauna, saneamiento básico, reglamentación de las construcciones, etc."

recomendaciones autónomas y no vinculatorias, sin que exista disposición legal que prevea el pago de gastos y costas causados por su tramitación. Finalmente no se establecen los efectos generales de la determinación que recaiga a la denuncia popular mexicana.

Referente al mandado de *segurança* de Brasil, constituye otro mecanismo de defensa jurisdiccional para proteger los derechos del gobernado ante la ilegalidad y abuso de poder de una autoridad⁸⁰ y que al ser colectivo autoriza a un partido político, una organización sindical o una entidad de clase o asociación para que defiendan los derechos que conforman el objeto o interés de sus miembros o asociados. Constituye una alternativa que se brinda principalmente a instituciones que tengan como fin último proteger el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado que haya sido transgredido por la ilegalidad o abuso de poder de una autoridad.

El mandado de *segurança* brasileño guarda similitud con el juicio de amparo mexicano, sin embargo, respecto al mandado de *segurança* colectivo no existe institución mexicana con la cual pudiera llevarse a cabo un análisis comparativo.

⁸⁰ Fix Zamudio lo considera una figura similar al juicio de amparo mexicano.

Constitución de Brasil

Cuadro 2.2

TÍTULO I DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES (artículos 1-4)	
TÍTULO II DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS FUNDAMENTALES	<p>Capítulo I De los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos (artículo 5)</p> <p>Capítulo II De los Derechos Sociales (artículos 6-11)</p> <p>Capítulo III De la Nacionalidad (artículos 12-13)</p> <p>Capítulo IV De los Derechos Políticos (artículos 14-16)</p> <p>Capítulo V De los Partidos Políticos (artículo 17)</p>
TÍTULO III DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	<p>Capítulo I de la Organización Político-Administrativa (artículos 18-19)</p> <p>Capítulo II De la Unión (artículos 20-24)</p> <p>Capítulo III De los Estados Federales (artículos 25-27)</p> <p>Capítulo IV De los Municipios (artículos 29-31)</p> <p>Capítulo V Del Distrito Federal y de los Territorios (artículos 32-33)</p> <p> Sección I Del Distrito Federal</p> <p> Sección II De los Territorios</p> <p>Capítulo VI De la Intervención (artículos 34-36)</p> <p>Capítulo VII De la Administración Pública (artículos 37-43)</p> <p> Sección I Disposiciones Generales</p> <p> Sección II De los Funcionarios Públicos</p> <p> Sección III De los Funcionarios Públicos Militares</p> <p> Sección IV De las Regiones</p>
TÍTULO IV DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES	<p>Capítulo I Del Poder Legislativo (artículos 44-75)</p> <p> Sección I Del Congreso Nacional</p> <p> Sección II De las Atribuciones del Congreso Nacional</p> <p> Sección III De la Cámara de Diputados</p> <p> Sección IV Del Senado Federal</p> <p> Sección V De los Diputados y de los Senadores</p> <p> Sección VI De las Reuniones</p> <p> Sección VII De las Comisiones</p> <p> Sección VIII Del Proceso Legislativo</p>

	<p>Subsección I Disposición General Subsección II De la Enmienda de la Constitución Subsección III De las Leyes Sección IX De la Fiscalización Contable Financiera y Presupuestaria</p> <p>Capítulo II Del Poder Ejecutivo (artículos 76-91) Sección I Del Presidente y del Vicepresidente de la República Sección II De las Atribuciones del Presidente de la República Sección III De la Responsabilidad del Presidente Sección IV De los Ministros de Estado Sección V Del Consejo de la República y del Consejo de Defensa Nacional Subsección I Del Consejo de la República Subsección II Del Consejo de Defensa Nacional</p> <p>Capítulo II Del Poder Judicial (artículos 92-126) Sección I Disposiciones Generales Sección II Del Supremo Tribunal Federal Sección III Del Superior Tribunal de Justicia Sección IV De los Tribunales Regionales Federales y de los Jueces Federales Sección V De los Tribunales y Jueces del Trabajo Sección VI De los Tribunales y Jueces Electorales Sección VII De los Tribunales y Jueces Militares Sección VIII De los Tribunales y Jueces de los Estados</p> <p>Capítulo IV De las Funciones Esenciales de la Justicia (artículos 127-135) Sección I Del Ministerio Público Sección II De la Abogacía General de la Unión Sección III De la Abogacía y de la Defensa de Oficio</p>
<p>TÍTULO V DE LA DEFENSA DEL ESTADO</p>	<p>Capítulo I Del Estado de Defensa y del Estado de Sitio (artículos 136-141) Sección I Del Estado de Defensa Sección II Del Estado de Sitio Sección III Disposiciones Generales Capítulo II De las fuerzas armadas (artículos 142-143) Capítulo III De la Seguridad Pública (artículos 144)</p>
<p>TÍTULO VI DE LA TRIBUTACIÓN</p>	<p>Capítulo I Del Sistema Tributario Nacional (artículos</p>

<p>Y DEL PRESUPUESTO</p>	<p>145-162) Sección I De los Principios Generales Sección II De las limitaciones del Poder de Tributar Sección III De los Impuestos de la Unión Sección IV De los Impuestos de los Estados y del Distrito Federal Sección V De los Impuestos de los Municipios Sección VI Del Reparto de los Ingresos Tributarios</p> <p>Capítulo II De las Finanzas Públicas (artículos 163-169) Sección I Normas Generales Sección II De los Presupuestos</p>
<p>TÍTULO VII DEL ORDEN ECONÓMICO Y FINANCIERO</p>	<p>Capítulo I De los Principios Generales de la Actividad Económica (artículos 170-181) Capítulo II De la Política Urbanística (artículos 182-183) Capítulo III De la Política Agrícola y Territorial y de la Reforma Agraria (artículos 184-191) Capítulo IV Del Sistema Financiero Nacional (artículo 192)</p>
<p>TÍTULO VIII DEL ORDEN SOCIAL</p>	<p>Capítulo I Disposición General (artículo 193) Capítulo II De la Seguridad Social (artículos 194-204) Sección I Disposiciones Generales Sección II De la Salud Sección III De la Previsión Sección IV De la Asistencia Social Capítulo III De la Educación de la Cultura y del Deporte (artículos 205-217) Sección I De la Educación Sección II De la Cultura Sección III Del Deporte Capítulo IV De la Ciencia y Tecnología (artículos 218-219) Capítulo V De la Comunicación Social (artículos 220-224) Capítulo VI Del Medio Ambiente (artículos 225) Capítulo VII De la Familia, del niño, del adolescente y del anciano (artículos 226-230) Capítulo VIII De los Indios (artículos 231-232)</p>
<p>TÍTULO IX DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES GENERALES (artículos 233-245)</p>	

ACTO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES TRANSITORIAS (artículos 1-70)	

III. COLOMBIA.

La República de Colombia inicia el proceso de formación de su actual Carta Magna a partir de la elección de su Presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994), y de la emisión del decreto número 1926, declarado constitucional por un fallo de la Corte Suprema, mediante el cual se convocó a comicios donde el pueblo colombiano determinó convocar a una Asamblea Nacional Constituyente compuesta por 70 miembros elegidos entre los partidos políticos contendientes, a la que posteriormente se sumarían 4 representantes de los grupos guerrilleros.

La Asamblea Nacional Constituyente deliberó durante cinco meses, y el 20 de julio de 1991 publicó, en la gaceta oficial del país, la Constitución Política de Colombia, conformada por 381 artículos y 59 disposiciones transitorias.

Derecho a gozar un medio ambiente sano

En cuanto a la defensa del medio ambiente, el artículo 79 establece literalmente que:

“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.*⁸¹

La problemática de contaminación del aire y del suelo, así como el deterioro de sus recursos forestales y la extinción de especies animales, provoca que el

⁸¹ Constitución Política de Colombia, 2ª ed., El Pensador, Santafé de Bogotá, Colombia, 1991, p. 95.

constituyente colombiano establezca un derecho colectivo,⁸² cuya titularidad pertenece a todo aquel que resida en el territorio colombiano y que consiste en "gozar de un ambiente sano", e inmediatamente se consigna un mandato para el Congreso de este país: expedir una ley que garantice la participación de los gobernados en decisiones gubernamentales que puedan aquejarlo.⁸³

Enseguida, de manera explícita, se prevé la intervención estatal que deberá encauzarse a: proteger la diversidad de las especies y la integridad del ambiente, evitando que sea contaminado; asimismo deberá conservar las áreas naturales de importancia ecológica; y fomentar la educación ambiental, factor de gran impacto para que el ser humano tome en cuenta la preservación del medio ambiente desde los primeros conocimientos teóricos que le sean suministrados.

En síntesis, el numeral 79 de la Ley Fundamental de Colombia contiene tres aspectos importantes: el derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente adecuado; un mandato al legislador de expedir una ley de participación ciudadana; y la forma de intervención del Estado en la protección del medio ambiente, en conservar áreas naturales y en fomentar la educación ambiental.

Acción popular

Por otro lado, el gobernado colombiano, para hacer efectivo su derecho a gozar de un medio ambiente adecuado, cuenta con la acción popular de acuerdo con lo que prescribe el artículo 88 de la Constitución en análisis, que establece:

"La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicos, la moral administrativa,

⁸² Así se califica por la ubicación en el Título II, Capítulo 3º "De los Derechos colectivos y del Ambiente", el esquema de la Constitución de Colombia se presenta en el cuadro 2.3.

⁸³ Esta prevención se ve reforzada con lo que establece el inciso d) del artículo 152 de la Constitución de Colombia, que "mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: [...] d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana".

el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”.

La defensa del medio ambiente en Colombia se realizaba anteriormente por medio de procedimientos administrativos a cargo de entidades especializadas del orden nacional o local, y pocas veces los jueces intervenían o se ocupaban del tema, pero esto ha sido superado al consagrarse en su Constitución el derecho colectivo a un medio ambiente adecuado y las acciones populares concebidas como un instrumento judicial que puede ser utilizado por el ciudadano para defenderlo.

Las acciones populares ya se regulaban por el Código Civil de Colombia desde hace cien años, pero a partir de que son elevadas a rango constitucional constituyen *“los medios judiciales de defensa de los derechos colectivos y buscan, por lo tanto, prevenir, mitigar o reparar su lesión”*.⁸⁴

Estas acciones han demostrado su eficacia y utilización ante los jueces y tribunales colombianos, los cuales han emitido sentencias definitivas, como la pronunciada contra los *“servicios públicos, en la se le ordenó remover un depósito de basura, que durante once años afectó a un barrio de Bogotá, y se le condenó al pago de la recompensa prevista en la ley”*,⁸⁵ y *“el cierre de las plantas industriales generadoras del daño colectivo o ambiental”*.⁸⁶

Acción de tutela

También debe tenerse en cuenta que al lado de las acciones populares se encuentra la acción de tutela regulada por el artículo 86 de la Constitución de Colombia, de la siguiente forma:

⁸⁴ Sarmiento Palacio, Germán. “Mecanismos Constitucionales para la protección al medio ambiente en Colombia”, *Revista de Política y Derechos Ambientales en América Latina y el Caribe*, Vol. I, No. 2, Colombia, 1994, p. 115.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 119.

⁸⁶ *Idem*.

“toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resultaren vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

El mencionado mecanismo tiene un trámite expedito y ha venido a reforzar los medios de protección del medio ambiente según un fallo de la Corte Constitucional de Colombia, en el cual se afirmó *“que el derecho al medio ambiente era un derecho fundamental, en la medida que estuviera vinculado a la vida y a la salud”*.⁸⁷

Aun cuando la prerrogativa a un medio ambiente adecuado no se considera dentro de la estructura de la Constitución de Colombia, como derecho fundamental, la acción de tutela es un instrumento que por razones de conexión a los derechos fundamentales de vida y salud, ha servido para reclamar a los jueces la protección constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado cuando éste resultare amenazado por alguna autoridad pública.

Así, los mecanismos de tutela procesal para proteger y exigir el derecho colectivo a un medio ambiente adecuado, y que aseguran el acceso a una tutela judicial efectiva para el ciudadano colombiano son: las acciones populares y la acción de tutela.

En comparación con el texto constitucional mexicano, al igual que el de Colombia se prevé un derecho a un medio ambiente adecuado, no obstante difiere al momento de establecerse alguna acción constitucional para defender el ambiente, como el caso de la acción popular colombiana, que si bien se asemeja a la

⁸⁷ *Idem.*

denuncia popular; que, prevista en la legislación ambiental correspondiente, ésta última no es del conocimiento de jueces jurisdiccionales formalmente considerados así; y respecto de la resolución que resuelve en la denuncia popular mexicana, es una simple recomendación no vinculatoria que ha impedido que se obligue a organismos públicos así como a particulares empresarios a llevar a cabo una determinada conducta.

En cuanto a la acción de tutela colombiana, su trámite expedito faculta a los gobernados de ese país a reclamar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales —entre los que se encuentra por vía indirecta el medio ambiente— cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Es un proceso que guarda similitud con el juicio de amparo mexicano que se tramita y resuelve por el Poder Judicial Federal, sin embargo éstos últimos hasta la fecha no se han pronunciado en similares términos a los expuestos por las autoridades judiciales colombianas.

Constitución de Colombia

CUADRO 2.3

TÍTULO I DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES (ARTÍCULO 1-10)	
TÍTULO II DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES	<p>Capítulo 1 De los Derechos Fundamentales (artículo 11-41)</p> <p>Capítulo 2 De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (artículo 42-77)</p> <p>Capítulo 3 De los Derechos Colectivos y del Ambiente (artículo 78-82)</p> <p>Capítulo 4 De la Protección y Aplicación de los Derechos (artículo 83-94)</p> <p>Capítulo 5 De los Deberes y Obligaciones (artículo 95)</p>
TÍTULO III DE LOS HABITANTES Y DEL TERRITORIO	<p>Capítulo 1 De la Nacionalidad (artículo 96-97)</p> <p>Capítulo 2 De la Ciudadanía (artículo 98-99)</p> <p>Capítulo 3 De los Extranjeros (artículo 100)</p> <p>Capítulo 4 Del Territorio (artículo 101-102)</p>
TÍTULO IV DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	<p>Capítulo 1 De las Formas de Participación Democrática (artículo 103-106)</p> <p>Capítulo 2 De los Partidos y de los Movimientos Políticos (artículo 107-111)</p> <p>Capítulo 3 Del Estatuto de la Oposición (artículo 112)</p>
TÍTULO V DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	<p>Capítulo 1 De la Estructura del Estado (artículo 113-121)</p> <p>Capítulo 2 De la Función Pública (artículo 122-131)</p>
TÍTULO VI DE LA RAMA LEGISLATIVA	<p>Capítulo 1 De la Composición y las Funciones (artículo 132-137)</p> <p>Capítulo 2 De la Reunión y el Funcionamiento (artículo 138-149)</p> <p>Capítulo 3 De las Leyes (artículo 150-170)</p> <p>Capítulo 4 Del Senado (artículo 171-175)</p> <p>Capítulo 5 De la Cámara de Representantes (artículo 176-178)</p> <p>Capítulo 6 De los Congresistas (artículo 179-187)</p>

<p>TÍTULO VII DE LA RAMA EJECUTIVA</p>	<p>Capítulo 1 Del Presidente de la República (artículo 188-199) Capítulo 2 Del Gobierno (artículo 200-201) Capítulo 3 Del Vicepresidente (artículo 202-205) Capítulo 4 De los Ministros y Directores de los Departamentos Administrativos (artículo 206-208) Capítulo 5 De la Función administrativa (artículo 209-211) Capítulo 6 De los Estados de Excepción (artículo 212-215) Capítulo 7 De la Fuerza Pública (artículo 216-223) Capítulo 8 De las Relaciones Internacionales (artículo 224-227)</p>
<p>TÍTULO VIII DE LA RAMA JUDICIAL</p>	<p>Capítulo 1 De las Disposiciones Generales (artículo 228-233) Capítulo 2 De la Jurisdicción Ordinaria (artículo 234-235) Capítulo 3 De la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículo 236-238) Capítulo 4 De la Jurisdicción Constitucional (artículo 239-245) Capítulo 5 De las Jurisdicciones Especiales (artículo 246-248) Capítulo 6 De la Fiscalía General de la Nación (artículo 249-253) Capítulo 7 Del Consejo Superior de la Judicatura (artículo 254-257)</p>
<p>TÍTULO IX DE LAS ELECCIONES Y DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL</p>	<p>Capítulo 1 Del Sufragio y de las Elecciones (artículo 258-263) Capítulo 2 De las Autoridades Electorales (artículo 264-266)</p>
<p>TÍTULO X DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL</p>	<p>Capítulo 1 De la Contraloría General de la República (artículo 267-274) Capítulo 2 Del Ministerio Público (artículo 275-282)</p>
<p>TÍTULO XI DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL</p>	<p>Capítulo 1 De las Disposiciones Generales (artículo 283-296) Capítulo 2 Del Régimen Departamental (artículo 297-310) Capítulo 3 Del Régimen Municipal (artículo 311-</p>

CAPÍTULO SEGUNDO

	321) Capítulo 4 Del Régimen Especial (artículo 322-331)
TÍTULO XII DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA	Capítulo 1 De las Disposiciones Generales (artículo 332-338) Capítulo 2 De los Planes de Desarrollo (artículo 339-344) Capítulo 3 Del Presupuesto (artículo 345-355) Capítulo 4 De la Distribución de Recursos y de las Competencias (artículo 356-364) Capítulo 5 De la Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos (artículo 365-370) Capítulo 6 De la Banca Central (artículo 371-373)
TÍTULO XIII DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN (ARTÍCULO 374-380)	
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	Capítulo 1 (artículo 1-19) Capítulo 2 (artículo 20-21) Capítulo 3 (artículo 22-30) Capítulo 4 (artículo 31-35) Capítulo 5 (artículo 36-37) Capítulo 6 (artículo 38-42) Capítulo 7 (artículo 43-53) Capítulo 8 (artículo 54-60)

IV. CHILE.

La República de Chile comienza su actual historia constitucional con la asunción del poder de Augusto Pinochet, quien sostiene una dictadura de quince años (1975-1990). En 1980, la Junta de Gobierno aprobó un proyecto de texto constitucional que fue ratificado por el pueblo chileno mediante plebiscito y el 24 de octubre de 1980, se publicó en el Diario Oficial el decreto número 1,150, de 1980, que contenía el texto de la actual Constitución Política de la República de Chile.

Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Esta Ley Fundamental se integra por 119 artículos y 29 disposiciones transitorias, en cuanto al ambiente se refiere, el número 8 del artículo 19 señala:

“La Constitución asegura a todas las personas:

[...]

8° El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente;”⁸⁸

Al estar presente en su territorio problemas ambientales como la contaminación del aire y el agua, la extinción de especies —verbigracia el ave cóndor, que se representa en el escudo nacional chileno—, el constituyente confiere a todo

⁸⁸ Constitución Política de la República de Chile, Siena, Santiago de Chile, 1995, p. 42.

gobernado en este país el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.⁸⁹ Esta medida va encaminada a que el hombre se desarrolle en un entorno libre de sustancias o energías que dañen la composición original de su ambiente.

De igual manera, la disposición constitucional transcrita prevé las obligaciones que habrán de atenderse por organismos públicos chilenos, y que básicamente se constriñen a vigilar que no se viole, por autoridad o particular, el derecho al medio ambiente; y orientar respecto de la conservación de la naturaleza.

Asimismo, el Congreso Nacional está obligado a expedir una ley que podrá restringir el ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente, con esta disposición se refiere a que se podrán imponer restricciones que pueden ser *"al derecho de propiedad, [...] pudiendo llegarse hasta la expropiación [...] además la ley sólo podrá imponer normas reguladoras del derecho a desarrollar cualquier actividad económica (art. 19, no. 2, inciso 1º) y limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes o de su uso y goce (Art. 19, No. 23, inciso 2º)"*.⁹⁰

El número 8 del artículo 19 de la Constitución de Chile, establece: el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; deberes para el Estado consistentes en vigilar y tutelar; y un mandato al legislador consistente en emitir un ordenamiento que podrá restringir otros derechos para protección del entorno.

Recurso de protección

⁸⁹ Urzua Valenzuela, German. *Manual de Derecho Constitucional*, 2a. ed., Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1996, pp. 77-144. Señala que para la redacción de este artículo se tuvo en cuenta el documento elaborado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) respecto de la situación que guardaba en ese momento el medio ambiente y los recursos naturales, y las ideas básicas para su protección constitucional y legal.

Considerado un derecho o deber constitucional previsto en el capítulo III⁹¹ del Código Político chileno, se garantiza su efectividad a través de lo que establece el artículo 20, que fue redactado de la siguiente forma:

"El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales, sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1.º, 2.º, 3.º inciso cuarto, 4.º, 5.º, 6.º, 9.º inciso final, 11.º, 12.º, 13.º, 15.º, 16.º en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19.º, 21.º, 22.º, 23.º, 24.º y 25.º podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

*Procederá también, el recurso de protección en el caso del número 8 del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada".*⁹²

Por tanto, el mecanismo de control constitucional con que cuenta el gobernado chileno es el recurso de protección, figura que se considera similar al juicio de amparo.

Este recurso de protección "es una acción cautelar de carácter constitucional, concedida en el caso del derecho tantas veces referido [derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación], en contra de actos arbitrarios o ilegales imputables a una autoridad o persona determinada".⁹³

⁹¹ La estructura completa de la Constitución de Colombia se presenta en el cuadro 2.4.

⁹² *Constitución Política de la República de Chile*. Ob. Cit., p. 45.

⁹³ Martínez Estay Ignacio y Luis Felipe López Álvarez, "Jurisprudencia constitucional comparada sobre el derecho al medio ambiente: comentario de dos sentencias". *Dereito*, Vol. 2, número 1, España, 1993, p. 382.

De este recurso conocerán en primera instancia las Cortes de Apelaciones, y en segunda instancia, por vía de apelación, la Corte Suprema; su carácter preventivo deviene porque en cuanto se interponga y sea recibida por el órgano jurisdiccional, se procederá de inmediato a tomar las providencias necesarias para restablecer el orden jurídico y la protección del individuo afectado (lo que se podría equiparar a la suspensión en el juicio de amparo).

Ignacio Martínez estudia un ejemplo palpable de que el recurso de protección en Chile es un medio procesal con que cuenta el gobernado para hacer efectivo su derecho a un medio ambiente adecuado. De este ejemplo es importante resaltar que la Corte Suprema reconoció que al particular que intentó el recurso de protección se le había violentado en su derecho de propiedad y de medio ambiente libre de contaminación, y por tanto los actos que se reclamaban de otro particular debían ser anulados.

De esta forma, el ciudadano chileno cuenta con el recurso de protección en el caso de que se vulnere su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, por un acto arbitrario e ilegal de la autoridad estatal, o bien de particular, llámese persona natural o jurídica.

En una conclusión comparativa, el ordenamiento constitucional chileno y el mexicano son textos que prevén el derecho a un medio ambiente libre de contaminación o adecuado, pero se marca una importante diferencia al momento de establecer el instrumento procesal mediante el cual se puede alegar este derecho ante tribunales jurisdiccionales.

En efecto, el constituyente chileno estableció expresamente que se podrá interponer recurso de revisión cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se afecte por un acto arbitrario e ilegal ya sea de una

autoridad o un particular, esta previsión expresa ha permitido que incluso un órgano jurisdiccional chileno ya se haya pronunciado al respecto y además lo concretó tras anular los actos que contaminaba.

En México, el juicio de amparo no ha tenido el alcance descrito, además vale la pena decir que se otorgó la protección contra actos de un particular, lo que constituye una gran diferencia con nuestra institución la cual sólo es procedente contra actos de autoridad.

Constitución de Chile

Cuadro 2.4

CAPÍTULO I BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD (artículos 1-9)	
CAPÍTULO II NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA (artículos 10-18)	
CAPÍTULO III DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES (artículos 19-23)	
CAPÍTULO IV GOBIERNO (artículos 24-41)	<p>Presidente de la República Ministros de Estado Bases Generales de la Administración del Estado Estados de Excepción Constitucional</p>
CAPÍTULO V CONGRESO NACIONAL (artículos 42-72)	<p>Composición y Generación de la Cámara de Diputados y del Senado Atribuciones Exclusivas de la Cámara de Diputados Atribuciones Exclusivas de la Cámara del Senado Atribuciones Exclusivas del Congreso Funcionamiento del Congreso Normas Comunes para los Diputados y Senadores Materias de Ley Formación de la Ley</p>
CAPÍTULO VI PODER JUDICIAL (artículos 73-80)	
CAPÍTULO VII TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (artículos 81-83)	
CAPÍTULO VIII JUSTICIA ELECTORAL	

CAPÍTULO SEGUNDO

(artículos 84-86)	
CAPÍTULO IX CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (artículos 87-89)	
CAPÍTULO X FUERZAS ARMADAS DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA (artículos 90-94)	
CAPÍTULO XI CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL (artículo 95)	
CAPÍTULO XII BANCO CENTRAL (artículos 97-98)	
CAPÍTULO XIII GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL ESTADO (artículos 99-115)	Gobierno y administración regional Gobierno y administración provincial Administración Comunal Disposiciones generales
CAPÍTULO XIV REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN (artículos 116-119)	
ARTÍCULO FINAL	
DISPOSICIONES TRANSITORIAS (Primera-Vigésima novena)	

V. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Es un país que pertenece al *common law*, con este término se identifica al sistema de derecho, distinto del sistema neorromanista. Su origen se encuentra en Inglaterra y actualmente se aplica en aquellos países con antecedentes anglosajones, así como en los que fueron colonias inglesas, como los Estados Unidos de América. Al mismo tiempo, este término "*significa el cuerpo jurídico que proviene de sentencias dictadas por los jueces, en contraste con el cuerpo jurídico formulado por leyes, decretos o reglamentos expedidos por el poder legislativo o por el poder ejecutivo*".⁹⁴

Pero aún cuando su derecho está basado en la aplicación de las reglas provenientes de la jurisprudencia de casos litigados, existe un ordenamiento que escapa a esa característica, tal es el caso de su Constitución, emitida desde 1787, que en sus inicios sólo se avocó a regular los órganos públicos federales, posteriormente se adicionó ha adicionado con enmiendas, las once primeras recocieron los derechos del hombre o garantías individuales, de acuerdo con las exigencias de ese momento a fin de limitar los abusos del poder autoritario y poco a poco se iría ampliando, desde entonces su texto se ha conservado íntegro.

Sin embargo no ha llegado a existir una constitucionalización de lo ambiental en este país, es decir, no se prevé ningún derecho en favor del gobernado, ni se establece facultad que deba ejercer algún órgano del poder público, con la finalidad de proteger el medio ambiente, aun más: el término no está reconocido ni plasmado en todo el conjunto de disposiciones que conforman el texto constitucional de este país.

⁹⁴ *Diccionario jurídico mexicano*. Tomo A-CH, 12ª ed., Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México [a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas], México, 1998, p. 538.

Hay que considerar, no obstante, que Estados Unidos de América es una de las primeras potencias económicas del mundo, donde existe un alto grado de desarrollo industrial, principal fuente de contaminación que atenta contra la integridad del medio ambiente; sin que por ello se considere que la industria sea el único origen de los problemas ambientales que se presentan en este país, pues en su extenso territorio (9,363,364 km²) existe un alto grado de contaminación del aire, lluvia ácida, emisiones de dióxido de carbono, contaminación del agua por residuos industriales, y el uso doméstico inmoderado de pesticidas, fertilizantes, detergentes; el suelo está contaminado también por el desecho de residuos industriales, el uso de pesticidas y fertilizantes (para que la industria agrícola tenga un alto rendimiento de productividad). Por otra parte, las características naturales de este territorio son determinantes: en la parte desértica existe la escasez de agua potable, además existen zonas con alta actividad volcánica que provocan terremotos alrededor de la cuenca del Pacífico, huracanes a lo largo de la costa del Atlántico, tornados en el medio oeste, deslaves de lodo en California, incendios de bosques en el oeste, inundación y escarcha permanente en el norte de Alaska.

Si bien la geografía del territorio estadounidense está vulnerado por problemas ambientales causados por la naturaleza misma, no menos cierto es que las personas que llevan a cabo actividades económicas industriales gocen de cierta impunidad cuando alteran el medio ambiente. Esto ha provocado que el ciudadano estadounidense se encuentre en serias desventajas ante el poder económico de los empresarios para exigirles que respeten el entorno en el que ellos se desarrollan.

Class action

Ante esta situación, los estadounidenses cuentan con un instrumento procesal a ejercer las *class action*, a fin de evitar, controlar o bien obtener una reparación del daño causado a su medio ambiente, que afecte su esfera jurídica:

Es pertinente señalar que la jurisprudencia norteamericana ya había reconocido al individuo la capacidad de accionar en nombre de la colectividad. Los ejemplos más conocidos son aquellos que se implementaron en la década de los cincuenta y sesenta tendentes a terminar con la discriminación racial en los Estados del sur de esta nación, y la defensa de los intereses de los consumidores en la década de los setenta y ochenta. Ahora han demostrado ser un eficaz instrumento para aquellos derechos de titularidad difusa como el medio ambiente.⁹⁵

Pero este tipo de acciones se impulsaron desde 1938, y se encuentran previstas en la Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimiento Civil, ordenamiento que en 1966 sufrió reformas. En teoría, estas acciones se pueden ejercer por una colectividad en las siguientes hipótesis:

- a. Cuando el grupo demandante es muy numeroso que no permita la intervención en juicio de todos los miembros. Es de advertirse que esta posibilidad se rige con un alto sentido de practicidad, a fin de que sea designado un representante común de personas que comparten un mismo fin.
- b. Se suscita en cuestiones de hecho o de derecho de interés común a todo el grupo. Como se advierte en esta hipótesis, destaca que la identidad de intereses es un presupuesto para la tutela colectiva.
- c. Las demandas y excepciones de las partes corresponden a las que todo el grupo podría proponer. En consecuencia, los elementos de la acción o

⁹⁵ Acerca de la tutela del ambiente se sugiere la consulta de "Note antidiscrimination class actino under de Federal Rules of Civil Procedure: The Transformation of Rule 23th (b) (2)", *Yale Law Journal*, número 88, 1978-1979.

de las excepciones y las defensas respectivas son comunes a todos los miembros.

- d. Por tanto, los representantes designados deberán llevar a cabo su función de forma responsable para proteger los intereses del grupo en forma diligente y adecuada.⁹⁶

De lo anterior, cobra importancia identificar el interés común en las pretensiones de la colectividad, pues éste no podría ser considerado como tal por el simple hecho de que un numeroso grupo de personas lo exijan, sino que requiere de un significado social. Así, deberá desentrañarse el contenido del interés común, lo que requiere una operación reflexiva acerca de la acción de clase para proponer una individualización de los conceptos a reclamar, a fin de que se pueda determinar si la acción es procedente o no.

Por otro lado, no debe pasar desapercibido que esta legitimación tan abierta de los individuos ha provocado un uso ilimitado de este tipo de acciones, muestra de ello es el caso Eisen V. Carlisle & Jacqueline, en el que el demandante argumentaba que se había violado la legislación *anti-trust*, reclamando sesenta y cinco millones de dólares por concepto de pago de daños y perjuicios, para repartirlos entre seis millones de interesados. Como se podrá observar, una legitimación desmedida puede generar el abuso en su utilización, por ello en caso de estimarse conveniente adoptarlo en nuestro sistema legal debería adecuarse a requisitos un poco más rígidos, sin que por ello sean inflexibles, a fin de que exista un control

⁹⁶ Es de resaltarse la enorme responsabilidad que implica asumir la representación de una colectividad, porque el representante común deberá poner en práctica sus conocimientos con un empeño óptimo que permita que estas acciones legales obtengan una sentencia favorable y con resultados que satisfagan a los sujetos involucrados, pues la negligencia o impericia que provocara un fallo desfavorable impactará en los derechos de la colectividad, y estos el sistema jurídico en cuestión los reconoce y pretende evitarlo a través de la responsabilidad civil que puede exigirse a dichos representantes ante las Cortes por medio de la figura *negligence claim*, cuando éstos no defienden el interés colectivo que representan con acuciosidad y empeño.

jurisdiccional sobre aquellos actos que lesionen la esfera de intereses de un individuo o de una colectividad por daños al medio ambiente.

Las *class action* podrían entenderse como el instrumento procesal legal, que presupone la existencia de un elevado número de titulares con pretensiones jurídicas individuales pero unidas por una preocupación en común, posibilitando un tratamiento procesal unitario y simultáneo de todas ellas, en el que interviene un solo sujeto como representante y exponente del grupo, en quien recae la responsabilidad de actuar de forma diligente al desarrollar su función a fin de obtener un resultado favorable.⁹⁷

Cabe mencionar que la resolución dictada por el juez tendrá efectos con respecto a todos los promoventes, circunstancia que incorpora un nuevo fenómeno jurídico-procesal, que podría denominarse sentencias colectivas.⁹⁸

⁹⁷ En la doctrina se distingue como elementos diferenciadores de la acción popular y de la acción de clase los siguientes: "a. la acción de clase es una acción de categoría, mientras que la acción popular es una acción efectuada por cualquier ciudadano sea nacional o extranjero (al menos así debiera ser) con capacidad procesal para hacerlo. b. la acción de clase supone un conjunto de bienes y elementos identificados entre sí que compone la clase. En la acción popular basta la comprobación objetiva de la afectación para el ejercicio impugnatorio sin la previa concertación colectiva aún cuando sea en funcionamiento de bienes colectivamente relacionados. c. en la acción de clase se da el fenómeno de unos pocos actores por muchos afectados en la acción popular es uno o varios por todos o casi todos afectados. d. la acción de clase recae en un destinatario común que es parte componente de la generalidad social. En la acción popular el destinatario es todo ciudadano nacional o extranjero en ejercicio de la tutela de un bien jurídico objetivo e instrumentalizable. e. una clase o categoría absorbe a todos los sujetos adentrados en la hipótesis objetiva sustancial; en la acción popular podría existir varias y coincidentes acciones para la protección del mismo bien, suponiendo a lo sumo una posible acumulación de acciones, si ello fuere procesalmente factible; pero nunca nacería como acción de clase sino como una acción ciudadana más amplia y diluida; f. La acción de clase se entiende como la suma de acciones individuales representada en una sola, lo que excluye, en hipótesis la normalidad aplicativa, la acción concurrente; la acción popular por definición excluye la acción subjetiva y por ello es factible la confirmación procesal concurrente". Meza Manríquez Jiménez, *Justicia constitucional y administrativa*, Imprenta y Litografía Mundo Gráfico, San José, 1997, pp. 195-196.

⁹⁸ Al respecto señala Cappelletti, "se separa radicalmente de una concepción formal y rigurosa de algunos de los principios fundamentales tales del ordenamiento jurídico procesal, como es el de que los efectos de un pronunciamiento jurisdiccional sólo pueden extenderse a las personas formalmente emplazadas y, por lo tanto, al menos presentes de iure en el proceso". Citado en: Fernández Segado, Francisco, "La tutela de los intereses difusos". Ob. Cit., p.255.

Lo anterior se concentra en la opinión de Iván Santos al decir *"las acciones de clase (class action) se basan en la ficción de la participación en el juicio de todas las partes potenciales. La decisión definitiva que allí se tome tiene efectos vinculantes frente a los miembros pertenecientes a la clase"*.⁹⁹

Finalmente, puede apreciarse que con este tipo de acciones se pretende evitar la dilación en los procedimientos, así como la carga excesiva de trabajo, que en algunas ocasiones provoca un gran rezago en la impartición de justicia. En efecto, al promoverse pretensiones comunes en una sola demanda, y aun más, cuando en ésta se procura la reparación de daños para todos los miembros de la colectividad —en caso de que el órgano jurisdiccional determine que existió una afectación—, la reparación del daño será para todo el grupo demandante, lo que conllevará, sin lugar a dudas, la eficacia de la ley como medio de control social.

A fin de concluir este apartado, cabe señalar que este tipo de acciones son figuras innovadoras, que en nuestro sistema jurídico tanto constitucional como legal no se prevén, por lo que no existe institución nacional con la que se pueda contrastar, sin embargo, no dejaría de parecernos acertado que se adoptaran siempre y cuando no se hiciera como una simple copia, tomar en cuenta la realidad de nuestro país, desde aspectos culturales, sociológicos, económicos hasta los constitucionales y legales, a fin de que realmente constituyan un instrumento procesal eficaz para la defensa del medio ambiente.

⁹⁹ Santos Ballesteros, Iván. "Los intereses difusos y sus mecanismos de protección", *Temas Socio-Jurídicos*, vol. 15, núm. 33, diciembre 1997, Bucaramanga, Colombia, p. 128.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES EN NUESTRA CONSTITUCIÓN (PRIMERA PARTE)

- I. Supremacía Constitucional.
- II. Las reformas constitucionales.
- III. Estudio de los artículos 4, 25, 27 y 123 de la Constitución.

CAPÍTULO TERCERO
ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES
EN NUESTRA CONSTITUCIÓN
(PRIMERA PARTE)

En el capítulo presente se iniciará el análisis de la protección al medio ambiente regulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello se dará a conocer en qué consiste la supremacía constitucional, toda vez que permite entender que este estudio centre su atención en las disposiciones constitucionales. También se señalarán las reformas constitucionales que han tenido la finalidad específica de incluir la materia ambiental en la Ley Fundamental mexicana.

En los apartados posteriores, el estudio tendrá como objeto el análisis los artículos 4, 25, 27 y 123 constitucionales, preceptos que otorgan derechos o garantías al gobernado.

Para dar precisión a las argumentaciones, deberá tenerse presente que el concepto de medio ambiente se integra por elementos físicos (aire, agua y suelo) naturales (flora y fauna) y artificiales (construcciones, edificios, fábricas, etcétera algunos con valor artístico o histórico). La expansividad de este concepto lleva al análisis de diversos temas, con los que se intentará formar un razonamiento coherente que logre mostrar la importancia que cada uno tiene para la protección constitucional del medio ambiente.

I. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

En toda comunidad debe imperar un orden, dentro del cual los integrantes del pueblo convivan pacífica y armónicamente, haciendo posible alcanzar su desarrollo pleno, para ello se establecen normas entre las cuales existe una jerarquía. Esta supremacía o prevalencia viene desde tiempos muy remotos, aun antes de que se constituyeran los estados constitucionales que empezaron a tener vida desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días, en los que se encuentra un elemento directriz, la Constitución, rígida o flexible, que los regula.

Jorge Carpizo indica que ya en la Grecia antigua se podía encontrar el carácter supremo del ordenamiento jurídico en dos instituciones. La primera de ellas, llamada *graphé paranómón*, consistía en la acusación penal que se dirigía contra los ciudadanos que hubiesen colaborado en la aprobación de una ley contraria a las normas constitucionales de las ciudades- estado. La segunda consistía en la distinción que se hacía en Atenas entre *nomos*, que eran leyes constitucionales que se modificaban mediante un procedimiento especial; y *pséfismas*, que eran leyes secundarias, debiendo los jueces resolver de acuerdo con los primeros si eran contrariados por las segundas.¹⁰⁰

Por su parte, Ignacio Burgoa señala que esta idea se encuentra en Cicerón, quien hablaba de la *nata lex* y de la *siripta lex*, considerando que la segunda —como producto de la voluntad humana— no debería de contrariar a la primera, que se basaba en la naturaleza de las cosas.¹⁰¹

¹⁰⁰ Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, 6ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 14.

¹⁰¹ Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, 11ª ed., Porrúa, 1997, p. 362.

Posteriormente en la Edad Media siguió imperando esta división que, frente al derecho positivo realizado por el hombre, existía un derecho superior creado por Dios, al que aquél no debe contrariar.

En los siglos XVI y XVII, los *iusnaturalistas* distinguieron entre leyes fundamentales, que eran el acto principal de la soberanía nacional, y leyes ordinarias, que eran consecuencia de ese primer acto. Siendo las leyes fundamentales anteriores y superiores a las ordinarias, básicamente sostenían la impotencia del rey para violar las leyes constitucionales del reino y la nulidad de los actos contrarios a ellas.

Con el nacimiento del derecho constitucional inglés, ya comentado al ocuparnos del concepto de Constitución, también tuvo origen la idea de la supremacía del derecho frente al poder arbitrario. Uno de los personajes de esta lucha fue el Juez Edward Coke, quien defendió la supremacía del derecho frente a la arbitrariedad del monarca y del parlamento; muestra de ello son dos resoluciones en las que sucintamente se estableció:¹⁰²

En la primera, dictada en 1610 en el caso del Dr. Thomas Bonham, se declaró que si las leyes del Parlamento eran contrarias al *common law*, a la razón o de imposible cumplimiento, entonces el *common law* limitaba su validez.

En la segunda, dictada en 1612 frente al rey Jacobo I, quien quería juzgar personalmente una causa, se declaró que *“el rey no estaba sometido a ningún hombre, sólo a Dios y al derecho”*.

Finalmente el concepto de ley suprema, en el sentido constitucional empieza a tener importancia práctica hasta la independencia de las colonias inglesas en

¹⁰² Polo Bernal, Efrain. *Manual de derecho constitucional*, Porrúa, 1985. p. 16-17.

América del Norte, que en su Constitución asentaron el principio de la supremacía constitucional en su artículo 6º, párrafo segundo, vigente en nuestros días y que señala:

“Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que se expidan como consecuencia de ella y los tratados celebrados o por celebrarse, bajo la representación de los Estados Unidos serán la ley suprema del país, los jueces de cada Estado estarán sujetos a ella aun cuando la Constitución o leyes del respectivo Estado dispongan alguna cosa en contrario”.

Este principio sería posteriormente aclarado y desarrollado en un precedente judicial de gran relevancia, dictado en la Corte Norteamericana por Marshall, en 1803, en el caso *Marbury & Madison*, así como en la doctrina plasmada en los ensayos que componen *El federalista*, escritos por Jay, Madison y Hamilton.

En la ejecutoria dictada, por el entonces presidente de la Corte Norteamericana, se definiría el principio de supremacía constitucional sobre el resto del orden jurídico, por lo que todo acto legislativo contrario a ella debería considerarse inexistente, debiendo los tribunales negarse a aplicarlo porque de lo contrario se quebraría la base y razón de ser de las constituciones escritas. Ideas que quedaron expresadas al tenor literal siguiente:

*“La Constitución es o bien una ley suprema, inmodificable por medios ordinarios, y como las otras leyes es modificable cuando la legislatura quiera modificarlas. Si la primera parte de la alternativa es exacta entonces es un acto legislativo contrario a la Constitución no es una ley; si la segunda parte es exacta, entonces las constituciones escritas son tentativas absurdas por parte del pueblo para limitar un poder que en su propia naturaleza es ilimitable”.*¹⁰³

¹⁰³ Marshall, citado por Jorge Carpizo. Ob. Cit., p. 296.

A partir de entonces en todo el mundo nace a la luz pública la supremacía de los textos constitucionales.

Nuestro país acogería literalmente esta institución en términos similares al precepto transcrito de la Constitución Norteamericana, en la Ley Fundamental de 1857, específicamente en el artículo 126, antecesor directo del diverso numeral 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Aun cuando el proyecto, que Carranza envió al constituyente de Querétaro, suprimía la superioridad constitucional, sin expresarse la causa del porqué, ello no impidió que tuviera origen el artículo 133 constitucional, con un texto idéntico a su predecesor, sin embargo sufriría reformas en 1934, principalmente para aclarar la situación de los tratados internacionales que deberían ser acordes con la Constitución y que el competente, para aprobarlos, era el senado. Si bien se venía dando esa interpretación a la norma constitucional, se quiso clarificar la situación, quedando redactado de la manera siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

De la transcripción que antecede puede parecer que son ley suprema: la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales, pero ello no es así pues los dos últimos ordenamientos deberán estar acordes con la primera. Por lo cual, la ley suprema de toda la Unión es la Constitución. Desde esta óptica, es necesario precisar el alcance de lo que el término *supremacía* implica.

El término no encuentra una definición unificadora que permita establecer con precisión su significado, lo que dificulta enormemente su estudio y sistematización; no obstante ello, se propone un análisis sustancial de la doctrina extranjera que poderosamente ha influido en el derecho mexicano, así como de la nacional, valioso baluarte en la comprensión del término, porque se adecuan a nuestra realidad, lo cual permitirá determinar lo que se debe comprender por supremacía.

En la doctrina francesa se puede citar a Ésmein, Maurice Hauriou y Burdeau. Para Ésmein, el principio de supremacía constitucional es de gran importancia ya que constituye la mejor seguridad de que los derechos individuales van a ser respetados por los poderes públicos, en tanto que las leyes fundamentales además de obligar al legislativo a respetarlas, le prohíben legislar en ciertas materias, fijándole en otras limitaciones a su actividad.¹⁰⁴

Por su parte Maurice Hauriou sostiene que toda Constitución escrita y rígida, implica el principio de superlegalidad constitucional, o sea que las normas constitucionales son superiores a las creadas por el poder legislativo ordinario. Dicha superlegalidad supone:

- a. La organización de operación de los poderes estatales, constituidos por la misma Constitución.
- b. La organización de un medio de control de la constitucionalidad de las leyes ordinarias.¹⁰⁵

El autor francés Burdeau determina que la Constitución es la condición que hace posible la existencia del orden jurídico, pues ella da origen, validez y razón de ser

¹⁰⁴ Ésmein, citado por Jorge Carpizo. Ob. Cit., p. 7.

¹⁰⁵ Maurice Hauriou, citado por Efraín Polo Bernal. Ob. Cit., p. 9.

a todas las normas. Y establece que la supremacía constitucional puede ser material o formal.

La supremacía material, atendiendo a que es el estatuto que determina cómo se van a crear y actuar las demás normas de derecho, se contempla como toda la actividad jurídica y su contenido puede ser estudiado desde un doble punto de vista:

1. Es un código supremo que establece jurídicamente la idea de derecho dominante en una colectividad, que marca el origen y existencia del Estado. La idea de supremo se vuelve norma.
2. Organiza la competencia de los gobiernos y de sus órganos, dándoles atribuciones precisas que no deben traspasar.

Del concepto de supremacía material se derivan dos consecuencias. Primera: existe un principio de legalidad o normatividad, es decir, todo acto contrario a la Constitución carece de valor jurídico. Segunda, cada órgano tiene una competencia expresa e indelegable, salvo que la Ley Fundamental establezca lo contrario.

Por otro lado, de la supremacía formal se deriva la idea de constituciones escritas y rígidas, en el sentido de que para su modificación o reforma requieren un procedimiento y un órgano especial, creando un orden jerárquico del sistema normativo donde la Constitución ocupa el lugar más alto.

Ambos puntos de vista se relacionan y refuerzan, pues son primordiales en cualquier orden jurídico, aún cuando el segundo sólo se presente en regímenes que posean constituciones escritas y rígidas.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Georges Burdeau, citado por Jorge Carpizo. Ob. Cit., pp. 7-8.

También destacan el pensamiento de dos ilustres juristas: el alemán Carl Schmitt y el austriaco Hans Kelsen.

La idea desarrollada por Carl Schmitt, respecto de supremacía constitucional, la determina una vez que deja analizado ampliamente el concepto de Constitución. Para él, la concepción de ley fundamental, norma fundamental o *lex fundamentalis*, será.¹⁰⁷

1. En forma general, todas aquellas de importancia política a personas o grupos dominantes en un momento dado.
2. Aquella que impide ser reformada o quebrantada, que nunca debe cambiar, equivocadamente fundamental se concibe en el sentido de absolutamente invulnerable.
3. Asimismo será norma fundamental la relativamente vulnerable, pero bajo supuestos dificultados.
4. Es un principio unificador de la unidad política y de la ordenación de conjunto, aquí se expresa la concepción de Constitución en un significado absoluto, consistente en la manera de ser de cualquier unidad, el punto de convergencia, la forma de gobierno en relaciones de supra y subordinación; y que es algo dinámico, cambiante, según la evolución de la comunidad.
5. Ley fundamental es cualquier principio particular de organización estatal como los derechos fundamentales o garantías individuales.

¹⁰⁷ Schmitt, Carl *Teoría de la constitución*, Editorial Nacional, 1966, pp. 47-49.

6. Ley fundamental identifica a la norma última para un sistema normativo, aquí se ocupa el concepto de Constitución en el sentido que significa un sistema de normas supremas y últimas; es la “ley de leyes”, de conformidad con la terminología que ocupa este autor.

7. Significa toda regulación orgánica de competencia y procedimientos para las actividades de los órganos públicos; y en una Federación delimitar sus facultades respecto de las locales.

8. Ley fundamental es igual a toda limitación normada de las facultades o actividades.

9. La Constitución es fundamental, en el sentido positivo, su contenido esencial no es la formación legal sino la decisión de un poder constituyente.

En este punto último se refiere al significado de Constitución como decisión. Schmitt aborda el concepto a partir de la Ley Fundamental de Weimar y establece que las expresiones que se encuentran en su texto —*“el poder emana del pueblo”* entre otras, que nosotros podemos asemejar a las expresiones de la Constitución mexicana de 1917, que en su artículo 1º nos dice que *“todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”* y que *“todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”*—, son decisiones políticas concretas, habrá una legalidad y normatividad sólo en el marco de estas decisiones, que son las que integran la sustancia de la Constitución y no pueden ser suprimidas ni sustituidas.

Por lo que hace a las garantías individuales, llamadas así en nuestro medio, *“tan pronto como el derecho fundamental es negado, la Constitución misma queda vulnerada”*.¹⁰⁸

Además el juramento de la Constitución —que en la Ley Fundamental Mexicana se encuentra en el artículo 128— significa, para el que jura, vincularse con la forma de existencia política, un reconocimiento confirmado por el juramento de las decisiones políticas fundamentales.

Schmitt concluye que estas significaciones se enlazan de distinta forma, según el aspecto a resaltar: inviolabilidad, unidad, ordenación de carácter principal, función limitadora y posibilidad de que se le coloque en un primer plano.

De esta forma, Schmitt llega a distintas concepciones de ley fundamental, una vez que analizó los conceptos de Constitución en su sentido absoluto de ser: unidad, forma de gobierno, algo dinámico cambiante; y, en el sentido absoluto de deber ser en: ordenación normada —todo acto jurídico refiere su validez a ella—, pluralidad de leyes del mismo rango, decisiones fundamentales —son su esencia—, y sus idearios —atiende al proceso histórico—.

El jurista vienés Hans Kelsen, por su parte, al tocar el tema de la supremacía constitucional se refiere a los sistemas normativos en general, y establece que una norma que se refiere a la conducta del hombre tiene validez por sí sola y significa que esa norma lo obliga a un comportamiento determinado, independientemente de su voluntad.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 32.

El fundamento de validez de una norma sólo puede encontrarse en otra norma. La norma que representa el fundamento de validez de otra, es considerada como una norma superior a la otra, que es considerada inferior.

La búsqueda de una norma superior, para encontrar la validez de las normas inferiores que de ella derivan, no puede continuarse hasta el infinito, tiene que concluir en una norma que supondremos la última, la suprema. Ésta tiene que ser presupuesta, dado que no puede ser impuesta por una autoridad, cuya competencia tendría que referirse a otra norma aún superior. La validez de esta norma es suprema y no puede cuestionarse.

Esta norma suprema será una norma fundamental y será la fuente de validez de las normas que de ella se deriven y que forman un sistema normativo específico por tener la misma norma suprema, que les da validez.

Al derecho, considerado como orden normativo, se le aplica lo expuesto anteriormente. El derecho regula su propia creación, habiendo así normas creadoras y normas creadas, existiendo entre ambas relaciones de supra a subordinación. El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano de equivalencia, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas. La unidad de este orden jurídico se manifiesta en que la validez de una norma se encuentra en que fue creada de acuerdo con una norma superior y ésta a su vez fue creada por otra de jerarquía más alta, hasta llegar a la norma fundamentalmente suprema, que es el soporte y la razón última de validez de todo el orden jurídico. Si observamos el orden jurídico de un país, podemos establecer que la norma jurídica superior es la Constitución.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*, Porrúa, México, 1997, pp. 201-235.

Al ahondar en el concepto de Constitución, Kelsen distingue dos sentidos en el mismo.¹¹⁰

- a. Lógico jurídico. Es la norma fundamental, porque se creó por un procedimiento jurídico determinado, es la norma presupuesta que basó al órgano creador del derecho. En el caso de la Constitución Federal mexicana de 1917, fue una asamblea constituyente.
- b. Jurídico positivo. Es la norma suprema porque nace de ese órgano creador.

Con base en lo expuesto, construye su pirámide jurídica en la cual la norma inferior deriva su validez de la norma superior, lo que sin duda expone, de una forma esquemática, lo que es el principio de supremacía constitucional.

En España, el profesor de la Universidad de Barcelona Jorge Xifra Heras, al hablar del carácter fundamental que concede a la Constitución la característica de ser la norma suprema de un Estado, determina que todo el orden jurídico se encuentra supeditado sus normas y ninguna autoridad estatal tendrá más facultades que las que le concede la misma, pues de ella dependen la legitimidad de las normas e instituciones de ese orden jurídico.

Para este autor las consecuencias de la supremacía constitucional consisten en lo siguiente:

- a. El control de la constitucionalidad de las leyes nace por la necesidad de condicionar todo el ordenamiento jurídico.
- b. La imposibilidad de que los órganos creados deleguen el ejercicio de las facultades que ella les ha asignado si ésta no los autoriza a hacerlo.

¹¹⁰ Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*, Porrúa, México, 1995, p. 185.

Esto resulta lógico, porque de lo contrario no se cumpliría con la división de poderes, lo que por definición, como ya vimos, es un requisito indispensable para ser considerada como tal.¹¹¹

En la doctrina norteamericana —de importancia especial, pues como se dijo anteriormente la concepción de supremacía fue tomada del texto constitucional norteamericano—, la doctrina más representativa se concentra en la obra *El federalista*, y para su estudio acudiremos a Madison y Hamilton.

Esencialmente Madison indica que si no hubiese habido un artículo que expresamente señalara la supremacía de la Constitución, ésta hubiera resultado defectuosa.

Pensar que la Constitución pudiese ser dejada de cumplir por existir otra disposición local contraria, hace imaginar la anarquía y desigualdad más completas:

*“el mundo habría visto por primera vez un sistema de gobierno fundado en la inversión de los principios fundamentales de todo gobierno; habría visto la autoridad de toda la sociedad subordinada en todos los aspectos a la autoridad de las partes; habría contemplado a un monstruo con la cabeza bajo las órdenes de los miembros”.*¹¹²

Por su parte Hamilton básicamente señala que la Constitución es la norma suprema, pues es ella la que faculta, la que delega funciones en las demás autoridades, por lo que *“no hay proposición que se apoye sobre principios más*

¹¹¹ Jorge Xifra Heras, citado por Ignacio Burgoa. Ob. Cit., pp. 350-352.

¹¹² Hamilton, Alejandro, Santiago Madison y Juan Jay, *El federalista*, Gustavo R. Velasco traducción y prólogo, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 194.

claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo".¹¹³

Comencemos ahora con la exposición de la doctrina nacional, para lo cual se ha tomado en consideración a grandes constitucionalistas como Ignacio Burgoa Orihuela, Felipe Tena Ramírez y Jorge Carpizo.

Burgoa Orihuela plantea que el derecho es uno de los elementos formativos del Estado en cuanto a que lo crea como suprema institución pública, dotándolo al mismo tiempo de personalidad, y aclara que al hablar de derecho se refiere al derecho primario o fundamental, es decir a la Constitución, establecida por un poder constituyente en el cual están representados el pueblo o nación como unidad real asentada dentro de un territorio.

En atención a lo anterior determina que sin este derecho fundamental no puede haber Estado, orden jurídico que podrá substituirse por el pueblo en todo momento, al volver ejercer su soberanía.¹¹⁴

La fundamentalidad de la Constitución significa que este ordenamiento expresa:

- Decisiones fundamentales, es la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, determina su competencia y la forma que habrá de integrarse.
- Fuente de validez formal de todas las que componen el derecho positivo.¹¹⁵

¹¹³ *Ibidem*, p. 332.

¹¹⁴ Burgoa Ignacio, *Derecho constitucional*, pp. 281-287.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 358.

Las decisiones fundamentales son consideradas como *“principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando los postulados ideológicos-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los mencionados factores (factores reales de poder)”*.¹¹⁶

De lo anterior destacan los factores reales de poder, los cuales son elementos de muy diversa naturaleza y variables, que se dan en la dinámica social y determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en relación con las decisiones que pueden tomar en el ejercicio de sus funciones. Al respecto, no cabe duda que la defensa del medio ambiente es un aspecto innovador que entra en la dinámica constitucional y que ha determinado la constitucionalización ambiental, pues la consecuencia de su desconocimiento o falta de efectividad puede provocar un desorden social. Esto se respalda con las palabras de Burgoa al decir que *“cuando un orden constitucional no se apoya ni respalda en dichos factores o éstos lo sustenten, su quebrantamiento y desaparición son necesariamente fatales”*.¹¹⁷

El autor mexicano en cita, establece que en la Constitución mexicana de 1917 pueden identificarse como decisiones fundamentales de distinto carácter las siguientes:

- Políticas y jurídicas. En las primeras se encuentran la soberanía popular, las formas de Estado y de gobierno. En las jurídicas existe una limitación del poder público en favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas; y se instituye el juicio de amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados; y en general, sumisión

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 351.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 353.

de toda la actividad pública a la Constitución y a la ley, situación que involucra los principios de constitucionalidad y legalidad.

- Sociales. Consagran derechos públicos subjetivos de carácter socioeconómico que se denominan garantías sociales cuyo contenido es muy diverso.
- Económicas. Se identifican con la atribución al Estado del dominio o propiedad de los recursos naturales que se encuentran en el territorio mexicano; la gestión estatal de actividades de interés público; y el intervencionismo del Estado en actividades económicas de particulares en aras de dicho interés.
- Culturales, de enseñanza y educación, religiosas y libertad de creencia.

A lo anterior cabría agregar las ambientales, en razón que el entorno del ser humano está en peligro, y que a su vez condiciona su existencia. Estas han quedado establecidas por el poder constituyente a través de las reformas correspondientes al texto constitucional, podrá observarse que no encajan por completo en una sola de las categorías mencionadas en razón de que al ser una preocupación transversal se ocupa de muy distintos temas y pueden llegar a ser decisiones fundamentales jurídicas, sociales y/o económicas, pues ya sea de manera directa o indirecta protegen al medio ambiente.

Continuando con el concepto de supremacía, al referir que la Constitución es una fuente de validez formal, expresa las ideas del maestro Xifra Heras, que para evitar repeticiones innecesarias remitimos al lector al estudio efectuado anteriormente.

Felipe Tena Ramírez, por su parte, inicia a detalle el tema de supremacía al establecer su acepción de soberanía, cuyo único titular es el pueblo, que hizo uso de ella al constituirse en Estado jurídicamente organizado y para lograr este fin

expidió su ley fundamental, que es la Constitución, en la que consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos a los que dotó de facultades expresas y reservó a los individuos de una zona inmune a la invasión de las autoridades que son los derechos públicos de la persona.

Debido a esto, los poderes constituidos por la Constitución no pueden rebasar los límites que ella misma les ha puesto, pues *“responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades”*.¹¹⁸

El principio de la supremacía constitucional deriva de dos atributos: 1) la Constitución es suprema porque emana de la más alta fuente de poder; y 2) la Constitución tiene primacía, por ser la primera de las normas de un sistema jurídico. A su vez presupone dos condiciones: la existencia de un poder constituyente distinto a los poderes que crea la Constitución, anterior a ésta en el que el pueblo ejerció su soberanía y que creó a la citada Constitución; y su rigidez, que significa que el poder legislativo ordinario no puede modificar la norma suprema, que será complementada con su forma escrita.

Tena Ramírez culmina el análisis de este principio refiriendo la necesaria nulidad de los actos contrarios a la Constitución y la existencia de un órgano competente que la declare, coincidiendo con la doctrina norteamericana a la que ya hemos hecho referencia.

Por último, Jorge Carpizo establece que nuestra Constitución atiende a la supremacía material y formal —con lo que adecua sus ideas a las ya expuestas

¹¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 34ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 11.

por el autor francés Burdeau—, y en referencia a nuestro texto constitucional plantea la siguientes consideraciones.

La supremacía material se integra por la distribución de competencias (artículo 41); con el juramento a la Constitución (artículo 128), y de acuerdo con lo establecido expresamente en el texto constitucional (artículo 133).

Cabe señalar que con el juramento establecido en el precepto 128 constitucional, se defiende y reafirma su supremacía en tanto que se reconocen las decisiones fundamentales del ordenamiento jurídico y establece que, como expone el maestro de la Cueva, este juramento tiene dos dimensiones:

"i) compromiso de no tocar las decisiones fundamentales, esos principios que son la base y columna de todo el Estado y de todo el derecho; y ii) la obligación de seguir todos los procedimientos tal y como establece la Constitución en la realización de sus actos".¹¹⁹

Una vez analizadas estas doctrinas tanto internacionales como nacionales es posible afirmar que la supremacía constitucional implica:

1. La soberanía del pueblo, pues éste establece un poder constituyente que consagra en la Constitución las decisiones fundamentales de un país.
2. Encontrarse en la cúspide jerárquica de un sistema jurídico, al establecer los lineamientos y principios fundamentales, de todo el ordenamiento jurídico de un país y constituye la ruta que en lo sucesivo habrán de seguir los órganos encargados del gobierno, es decir, de aquí deriva el principio de legalidad que significa que todos los actos o leyes deben ser acordes con ella, de lo contrario carecerán de validez.

¹¹⁹ Carpizo, Jorge. Ob. Cit., p. 16.

3. Su proceso de reforma se encuentra dificultado.

4. Debe existir un control de la constitucionalidad, de los actos públicos, pues no se trata de cualquier norma, sino de una revestida de la fundamentalidad necesaria para exigir su total cumplimiento.

Esto último punto es muy importante, en razón de que la supremacía constitucional sería una expresión teórica o un buen deseo si no existiesen dentro de ella misma procedimientos adecuados para hacerla efectiva, estos dos principios se complementan ya que de nada serviría declarar que la Constitución es la norma máxima si no existe un medio efectivo para hacerla cumplir en caso de ser violada, si bien es cierto el respeto a la Constitución debe ser espontáneo y natural siendo sólo una excepción cualquier violación a la misma, la verdad es que estas violaciones frecuentes o no hacen necesaria la existencia de medios tendientes a prevenir y reparar su desconocimiento.

La defensa constitucional está dirigida frente a las autoridades y no frente a los particulares, pues respecto a las obligaciones que ésta impone a los particulares no hay problema de que sean impunemente violadas, porque los funcionarios públicos tienen fuerza suficiente para obligar a cumplirlas; pero los particulares no tienen esa fuerza para que los funcionarios públicos cumplan con la Constitución, por lo que se necesitan autoridades y procedimientos que consignados también en normas supremas sea posible exigir a dichos funcionarios el cumplimiento de la Constitución.

El no cumplimiento frecuente de la Constitución trae como consecuencia la corrupción, el descrédito y la anarquía del sistema; algo que describe muy bien Rabasa al decir que

“las infracciones de la ley que no se remedian por generadoras de una serie de males para la comunidad y los individuos: el daño personal, el descrédito y la corrupción de la autoridad que interviene, el desprestigio de las leyes, el menosprecio de la autoridad legislativa, la desconfianza de los pueblos, el malestar de la comunidad insegura. Pero si la infringida es la ley que rige las leyes y norma los poderes públicos, el régimen todo se destruye, la Constitución cae en desprecio, la sustituye la fuerza y aunque a ésta se acogen los pueblos sumisos lo hacen rompiendo todo vínculo moral con quien la emplean”.¹²⁰

Por otra parte, al analizar los derechos que consigna una Constitución, Ferrajoli determina que existe la crisis de la legalidad, que *“se expresa en la ausencia o en la ineficacia de los controles, y, por tanto, en la variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder”.¹²¹*

Por tanto, si la defensa del medio ambiente está prevista como una decisión fundamental, expresada de distintas formas, como veremos a continuación, inserta en un texto constitucional supremo, no se puede permitir que no tenga una aplicación efectiva en la realidad, pues provoca que todo gobernado recurra a la anarquía como medio de solución a sus problemas entre los que se encuentran los de contaminación y deterioro de sus recursos naturales, es necesario entonces hacer algo para que ese descrédito y crisis de la legalidad dejen de existir en el sistema constitucional mexicano.

¹²⁰ Rabasa, Emilio. *El artículo 14. Estudio constitucional*, Porrúa, México, 1978, p. 285.

¹²¹ Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías*, Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi traductores, Trotta, Madrid 1999, p. 15.

II. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Corresponde ahora entrar al análisis de los cambios que ha tenido la Constitución para incorporar la materia ambiental a su texto, destacando en cada una los aspectos novedosos y sus consecuencias jurídicas.

a) 6 de julio de 1971.

Al inicio de la década de los setenta comienzan los trabajos preparatorios para que los Estados que integraban en ese entonces la comunidad Internacional, en su ámbito político, cultural, social y jurídico, combatieran los problemas de contaminación que afectaban al medio ambiente humano. México no fue ajeno a esta situación y el constituyente derivado —teniendo en cuenta que la creciente industrialización, así como el aumento de vehículos automotores de combustión, el uso de plaguicidas y otras sustancias similares que contaminaban el aire, el agua y la tierra, cuyo fenómeno repercutía en la salud pública—, consideró necesario prevenir y abatir esa contaminación por medio de la reforma constitucional al artículo 73, fracción XVI, base 4ª.

En esta reforma se faculta expresamente al Consejo de Salubridad General a dictar las medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación, este órgano fue creado por el Constituyente de 1917 para la conservación y promoción de la salud pública, a fin de que pudiera dictar las medidas reglamentarias pertinentes y que de manera inmediata se pudiera actuar dentro de un marco legal que evitara mayores peligros a la salud humana. De esta manera, proteger al medio ambiente de la contaminación quedó inmerso dentro de la materia de salubridad general.

b) 3 de febrero de 1983.

En esta fecha se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 4º y 25 de la Constitución Federal, cuya trascendencia en materia ambiental se comenta a continuación.

En la reforma al artículo 4º se tomó en consideración que desde la expedición de la Carta Magna en 1917, existe un esfuerzo por elevar los niveles de salud del pueblo, pues en la fracción XVI del artículo 73, analizado anteriormente, se facultaba al Congreso de la Unión, con intervención del Consejo de Salubridad General, para legislar sobre salubridad general. Además en el artículo 123 constitucional se previó la garantía laboral de seguridad social en la que se encontraba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud por riesgos de trabajo, dando como resultado que los sistemas de seguridad social se dirigieran a los servidores públicos del Estado, a las Fuerzas Armadas y a los trabajadores del sector privado.

En lo que respecta a la legislación sanitaria y se había ampliado a campos muy diversos entre ellos el mejoramiento y cuidado del medio ambiente.

Dicha reforma, que adicionaba un penúltimo párrafo al artículo 4º constitucional, estableció el derecho de la protección a la salud para la población en general, no sólo aquella que se encontraba bajo una relación laboral, se vio amparada también en el sentido de que su entorno estuviese libre de contaminación, lo que a la par implicaba la defensa del medio ambiente.

Con lo anterior se puede entender que la protección de la salud, en el texto constitucional, se traducía en el derecho del gobernado de disfrutar de un medio

ambiente sano, porque no sólo involucra la salud física sino el entorno en el que se encuentre libre de contaminación.

Entre otros artículos constitucionales se reforma también el numeral 25 en su integridad (anteriormente regulaba la inviolabilidad de la correspondencia), para fortalecer la estructura constitucional del sistema económico de la Nación.

En esta reforma se establece la rectoría del Estado y el modelo de economía mixta; un sistema de planeación democrática del desarrollo que fijara las bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria; la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al sector público y la función y desempeño de sus instituciones.

Cobra importancia lo que se dispone en el párrafo sexto del artículo 25, al señalar que *“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”*.

De la disposición constitucional transcrita se puede observar que la reforma al párrafo sexto del artículo 25 constitucional tiene varios aspectos que deben destacarse. Dentro del texto constitucional se utiliza por primera vez el término medio ambiente; se hace alusión al cuidado de los recursos productivos, recursos que no están circunscritos sólo a los que provienen de la naturaleza, por lo que el ámbito de protección es más amplio. Al establecer por separado los recursos productivos y el medio ambiente, de manera implícita se reconoce que estos términos no son lo mismo.

Los avances más importantes de esta reforma consisten en que la rectoría del Estado en la economía nacional se incluye la protección del ambiente desde el punto de vista constitucional; en efecto, las actividades económicas de los sectores social y privado quedan restringidas en la operación de sus proceso productivos, para dar paso al cuidado del medio ambiente, es decir *“a partir de esta reforma, la Constitución Política contiene un principio sobre la protección del medio ambiente de alcances más extensos, en tanto el ambiente en su conjunto [...] es reconocido por la Carta Fundamental como tal, la que además establece que el uso de todos los recursos productivos por los sectores social y privado estará subordinado a la protección [...] que se le debe dispensar”*.¹²²

Por lo tanto, el Estado como rector de la economía nacional deberá regular las actividades industriales del sector social y privado, para que se asegure el cuidado del medio ambiente.

¹²² Brañes, Raúl. Ob. Cit., p. 85.

c) 10 de agosto de 1987.

La extensiva e inadecuada explotación de los recursos naturales tuvo como resultado desequilibrios ecológicos graves y ante el reto de prevenir y controlar sus efectos en el país, se reforman los artículos 27 y 73 de la Constitución Federal.

El artículo 27 es modificado en su párrafo tercero, que establece “*preservar y restaurar el equilibrio ecológico*”. Con la inserción de esta frase queda incorporada la idea de que como la Nación tiene derecho a imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, así como de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, se dictarían las medidas necesarias entre otras para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Esta reforma trató de que la protección del ambiente no sólo se ocupara de restringir las actividades de algunos sectores (social y privado), buscó una protección integral del medio ambiente, pues preservar y restaurar el equilibrio ecológico “*significa preservar y restaurar esa relación de estabilidad dinámica entre todos los elementos que configuran un determinado ambiente y que es, en último término, la que hace posible las formas de vida que existen en su interior*”.¹²³

Otras consecuencias que acarreó la reforma constitucional, consisten en que daría las bases constitucionales para la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; e hizo necesario regular la facultad de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés

¹²³ *Ibidem*, p. 87.

público para el aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de mantener y reparar la armonía ecológica.

Además de lo anterior, los ámbitos de gobierno de la Nación necesitaron contar con las facultades suficientes para llevar a cabo la tarea de mantener el equilibrio ecológico, para lo cual se adicionó una fracción XXIX-G, al artículo 73 de la Constitución, en la que se prevé la facultad del Congreso de la Unión para *“expedir leyes donde que establezcan la concurrencia de los Gobiernos Federales, Estatales 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”*.

Con esta modificación constitucional se pretende dar participación a los gobiernos federales, estatales y municipales, en la problemática ambiental, de la que anteriormente sólo se ocupaba la Federación, resultando que la misma era insuficiente y necesitaba de la colaboración de todos los niveles.

Debe señalarse que esta fracción crea un nuevo régimen en el otorgamiento de facultades a los niveles de gobierno reconocidos en nuestro país, pues el problema de prevención, control y restauración del entorno debía ser atendido en el orden federal, estatal y municipal de manera concurrente.

d) 22 de agosto de 1996.

La relevancia del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión y capital de la República, así como las exigencias de sus ciudadanos por la tutela de sus derechos políticos y la distribución de competencias entre la Federación y los poderes locales para atender sus demandas, produjo que el 22 de agosto de 1996 se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo texto del artículo 122 del Código Fundamental.

El contenido de este artículo plantea una regulación muy extensa respecto del Distrito Federal, pero en materia ambiental sobrepasa lo que se estableció en el apartado B, Base Primera, fracción V, inciso j), que literalmente señalan:

"B.

[...]

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

[...]

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

[...]

j).- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobreexplotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;"

La parte medular de la reforma que ahora se comenta radica en que a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se le otorgó, a nivel constitucional, la facultad para expedir una Ley que tenga como objeto la guarda del medio ambiente y de los ecosistemas que lo integran.

e) 28 de junio de 1999.

Las reformas a los preceptos 4º y 25 que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* en esta fecha, fueron promovidas mediante las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México y del Partido de la Revolución Democrática.

El artículo 4º se adiciona con un quinto párrafo, en el que se establece el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la persona.

La relevancia de esta reforma es evidente porque el cuidado del medio ambiente ya no sólo se encarga a los poderes públicos rectores de la economía nacional, tendrá un alcance más extenso, es un derecho del gobernado y a su vez un parámetro a tomar en cuenta por parte de todos los que integran el aparato gubernamental.

La reforma del artículo 25 comprende la modificación a su párrafo primero, para establecer que el Estado debe garantizar que la rectoría del desarrollo nacional deba ser integral y sustentable. Importa señalar que el término “desarrollo sustentable”, tan difundido en el ámbito internacional a partir de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, se integra al texto de la Constitución mexicana.

El desarrollo sustentable pretenderá ser, al menos en el ámbito económico, el medio por el cual se logre una explotación adecuada de los recursos naturales, cuya consecuencia será proteger el medio ambiente.

III. ESTUDIO DE LOS ARTÍCULOS 4º, 25, 27 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN (PROTECTORES DEL MEDIO AMBIENTE)

a) Artículo 4º.

1. Derecho a la protección de la salud.

Previsto en el artículo 4º en su párrafo cuarto, del Pacto Federal Mexicano, que 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”.

Ya la reforma a la base 4ª de la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, especificó que en la materia de salubridad general quedaba inmersa la prevención y control de la contaminación, defendiendo con ello la integridad del medio ambiente.

El aspecto jurídico de la protección de la salud humana en general comienza a aparecer con las movilizaciones obreras, que reclamaban condiciones de trabajo dignas y unos mínimos de bienestar social; en atención a tales reivindicaciones, en diversos países se empezaron a poner en práctica diferentes estrategias de atención a la población trabajadora sobre la base de la solidaridad de trabajadores, empleadores y Estado.

Este proceso de reconocimiento en el cual se desarrolla por primera vez una aceptación de la responsabilidad del Estado en la salud de sus ciudadanos, se asume en distintos países, y México lo lleva incluso a un nivel constitucional.

En la Constitución mexicana se consagra lo que en un principio se denominó “derecho a la salud”, que finalmente quedará plasmado como “derecho a la protección de la salud”, pues se consideró que era una correcta terminología, y permitiría dotar de un contenido concreto sobre las prestaciones correspondientes al Estado.

Este derecho de protección a la salud alcanza la defensa del medio ambiente, en tanto que la primera no podría disfrutarse en un entorno lleno de materias o de energías contaminantes.

Para ello es necesario en primer término identificar lo que significa salud, que puede definirse como “*un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades*”.¹²⁴ El constituyente derivado tuvo en cuenta este concepto para establecer el derecho respectivo, de acuerdo con el Dictamen y Discusión de la Cámara de Diputados (Cámara Revisora) del 28 de noviembre de 1982, dentro del proceso de reforma al artículo 4º, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

La doctrina señala que el derecho a la protección de la salud tiene “*dos campos de acción: atención del medio ambiente —servicios no personales— y los de la atención médica, servicios personales*”.¹²⁵

¹²⁴ Carbajal, Juan Alberto. *Estudios constitucionales*, Porrúa, México, 2000, p. 142. Este concepto se toma de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, suscrita en New York el 22 de julio de 1946.

¹²⁵ Soberon Acevedo, Guillermo y otros. *Derecho constitucional a la protección de la salud*. 2ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 83.

Así se establece que las actividades que se deberán llevar a cabo para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, conlleva la atención del medio ambiente, en el que se encuentra el control de la contaminación (uso de tecnología y mecanismos operativos de control, regulación del uso del suelo, explotación de los recursos naturales, ordenamiento del transporte y control del desarrollo de la industria); el control sanitario (vigilancia de bebidas, alimentos, medicamentos y agua de consumo humano); y el control de la higiene ocupacional (centros de trabajo como fábricas).¹²⁶

La relación entre el medio ambiente y la salud también fue establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar en criterio jurisprudencial lo siguiente: *"lo relativo al medio ambiente tiene estrecho vínculo con la salud humana, pues la existencia de ésta está condicionada con la de los elementos que la rodean, de tal manera que la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente es una cuestión que atañe a la salud pública"*.¹²⁷

Los diversos aspectos de la contaminación del medio ambiente repercuten de manera determinante en la salud individual y colectiva del hombre, e incluso puede provocarle la muerte. Las enfermedades que pueden presentarse como resultado de un medio ambiente contaminado son muy diversas, pueden ejemplificar: hepatitis, cáncer, leucemia, afecciones pulmonares, alteración del sistema nervioso, fatiga, infecciones gastrointestinales, epidémicas y endémicas como la fiebre tifoidea, paratifoidea, cólera, salmonelosis, difteria, inflamaciones

¹²⁶ En similar sentido se pronuncia Diego Valades, al señalar "Al enunciarse el 'derecho a la protección de la salud' se incluyen los servicios personales de salud (atención médica preventiva, curativa y rehabilitación) y los de carácter, o salud pública (que comprenden a la preservación del ambiente)". Citado en Juan Alberto Carbajal, *Estudios constitucionales*, pp. 149-150.

¹²⁷ Rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE, LEY FEDERAL DE. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA EXPEDIRLA". Datos de identificación: Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 217-228 Primera Parte, Página: 40.

oculares y cutáneas, mutaciones, enfermedades cardiovasculares, envejecimiento prematuro, entre otros.

Basta con establecer que el resultado de los estudios hechos a humanos expuestos a sustancias químicas tóxicas, ya sea que se encuentren en el aire, el agua o el suelo, son verdaderamente alarmantes, pues entre los efectos adversos puede señalarse que se presenta la cancerogenicidad y mutogenicidad, además de una acción causal, dependiendo del tipo de contaminantes.

Las pruebas han determinado que del 70 al 90 por ciento de todo tipo de cáncer, es debido a causas ambientales, que en la mayor parte de los casos tarda de 20 a 40 años en desarrollarse. El daño celular causado parece ser irreversible y acumulativo en sus efectos, haciendo que sea esencial reducir o eliminar la exposición durante el curso de la vida e incluso desde la procreación del ser humano.

La salud es un derecho y no un privilegio. El goce del grado máximo de salud que se puede lograr es uno de los derechos de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social. El hombre tiene derecho a la salud por el hecho de existir en una sociedad civilizada. No cabe duda de que es una condición fundamental para lograr la paz y seguridad de un país, al condicionar su desarrollo económico y social, pues es un hecho palpable que la miseria crea enfermedad y la enfermedad miseria. Las condiciones de insalubridad obligan a la sociedad a invertir en la medicina curativa, un importante volumen de recursos monetarios, que son indispensables para otros fines. Además una población enferma no tiene la misma capacidad para emplearse y superar su crisis económica.

La realidad se ha conformado con la situación de la prestación de servicios médicos asistenciales, sufragados por los poderes públicos, para la población en general, sin considerar en un momento dado la protección del medio ambiente a través del derecho a la protección a la salud, no obstante que éste tiene distintas finalidades, a saber: bienestar físico y mental del hombre, para el ejercicio pleno de sus capacidades; prolongación y mejoramiento de su vida; protección y acrecentamiento de valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social; extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud; disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población y conocimiento para aprovecharlos y utilizarlos; y desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud. •Lo anterior de conformidad con el artículo 2 de la Ley General de Salud.

Por su parte el artículo 3º de la Ley General de Salud señala que es materia de salubridad general, entre otras, *“la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre”*. Con lo cual es evidente que el derecho a la protección a la salud abarca, más que los servicios de salud asistenciales, el bienestar completo del ser humano y por tanto la defensa del entorno en el que se desarrolla. Su ejercicio podrá llevarse a cabo por los gobernados que, en lo individual o en lo colectivo, pretendan proteger su salud, y por tanto su entorno.

En suma, el derecho a la protección de la salud ha de incidir en la protección del ambiente, aun cuando sea de manera indirecta, pues para su ejercicio se requiere de un entorno libre de contaminación en la medida en que ésta última afecta la salud de cada integrante y a la vez de todo el pueblo mexicano.

2. Derecho a un medio ambiente adecuado

Previsto en el capítulo “De las Garantías individuales”, artículo 4º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la redacción siguiente:

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

De esta disposición se desprende la defensa directa del medio ambiente, en la que gobernantes y gobernados están vinculados a su cumplimiento, conforme a este mandamiento supremo. Para su estudio es necesario analizar sus antecedentes y defensa en la legislación secundaria y, posteriormente proponer el alcance de esta disposición constitucional que hasta la fecha se encuentra todavía en construcción dentro de la doctrina ambiental.

Antecedentes y defensa en la legislación secundaria.

Este derecho, antes de ser reconocido constitucionalmente, ya estaba plasmado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Desde la expedición de ésta en 1988 fue establecido como un principio de política ambiental, posteriormente en 1996 tras la reforma correspondiente, esta prerrogativa fue parte del objeto de esta ley; a su vez continuó considerándose como un principio de política ambiental previsto en la fracción XII, del artículo 15 de la citada ley, que a la letra establece: *“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”.*

Conforme con esta norma secundaria, debe considerarse como derecho de todos disfrutar de un medio ambiente adecuado, presupuesto indispensable para el

desarrollo, salud y bienestar de cada mexicano. Asimismo, obliga a todos los poderes públicos a una intervención activa, dentro del marco legal existente, a fin de que aseguren a los ciudadanos el goce de ese derecho.

En la Ley en comento, se establecen diversos instrumentos para la aplicabilidad de los principios de la política ambiental, como es el caso de la última disposición transcrita, sin embargo esos instrumentos están encaminados al actuar de vigilancia de los órganos estatales para prevenir, controlar y combatir la contaminación.

No obstante lo anterior, esta prerrogativa prevista en la legislación secundaria ambiental puede hacerse exigible a través de la denuncia popular que guarda cierta similitud con el mecanismo procesal de tutela de los intereses difusos denominada acción popular, la cual ha tenido un desarrollo en distintos textos constitucionales de otros países, siendo el más representativo el sistema brasileño.

La acción popular en el Brasil es considerada como un instituto de democracia directa que permite a todos los ciudadanos de esa nación fiscalizar o gestar la actividad del Estado en materia ambiental, con el fin de que se ajusten a la legalidad debida. Se trata de un mecanismo que puede proponerse por cualquier ciudadano y las consecuencias de sus resoluciones son especialmente relevantes, en tanto que en caso de resultar una sentencia condenatoria posea el *imperium* suficiente para invalidar el acto, contrato u omisión de autoridad que dañan el entorno; asimismo cabe la posibilidad de condenar a los responsables y beneficiarios por los daños y perjuicios ocasionados y al perdidoso condenarlo al pago de gastos y costas causados por el ejercicio de la acción; y por último la citada resolución produce efectos *erga omnes*, siempre y cuando favorezca a la comunidad afectada por la contaminación.

Sin embargo, la denuncia popular en nuestro país, si bien guarda similitudes con la acción popular, las diferencias diametralmente opuestas no permiten a la primera convertirse en un mecanismo eficaz para la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado establecido en la legislación secundaria.

Para demostrar tal aserto, cabe recordar que la denuncia popular está contemplada en los artículos 189 a 202 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el primer precepto en mención se establece:

“toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

De esta disposición transcrita se desprenden los siguientes elementos: sujetos legitimados, materia de la denuncia; órganos que deberán conocer del asunto y efectos de la resolución condenatoria.

Los *sujetos legitimados* son todas las personas físicas o morales, entre estas últimas destacan los organismos no gubernamentales, los cuales han llegado a tener relevancia en los ámbitos político y social, pero no cuentan aún con un reconocimiento legal propio.

La *materia de la denuncia* se circunscribe a todo hecho, acto u omisión que dañe al ambiente o contravenga disposiciones que lo protejan. No hay lugar a dudas que dentro de estos supuestos puede estar el desconocimiento del derecho a un entorno adecuado.

En cuanto a los *órganos* que deberán conocer del asunto son: la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y otras autoridades, como delegaciones estatales de la Procuraduría o los poderes públicos municipales. El trámite que se lleva a cabo ante estos órganos se especifica en los párrafos que siguen.

La denuncia popular puede ser formulada por escrito, vía telefónica, correo, fax e internet, con excepción de la primera las restantes formas requieren ser ratificadas por escrito. Los requisitos legales que debe reunir son: nombre, domicilio y teléfono de la persona u organización que representa; actos, hechos u omisiones denunciados, es decir, la descripción del problema denunciado; datos que permitan la localización de la fuente contaminante o el lugar exacto donde se esté causando el desequilibrio ecológico o daño al ambiente y si existen pruebas que se puedan ofrecer.

Recibida la denuncia ante la Procuraduría, a través de la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social, se ocupará del trámite, acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará en el Sistema de Atención a la Denuncia Popular. Dentro de los 10 días hábiles siguientes a su recepción, se notificará al denunciante el trámite que se le dará a la misma, ya sea que en su caso se envíe a la autoridad estatal o municipal competente para que se haga cargo del asunto, o bien si se reúnen todos los requisitos legales y se trata de un asunto de su competencia la admitirá.

Posteriormente a la admisión, la Procuraduría identificará al denunciante, y hará del conocimiento la denuncia a las personas o autoridades a las que se imputan los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de este procedimiento, a fin de que se presenten los documentos y pruebas que a su

derecho convengan en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva.

Acto seguido se procederá a la investigación de los hechos. En esta etapa, el denunciante puede coadyuvar con la Procuraduría, quien podrá solicitar a instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado, la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes sobre las cuestiones planteadas; asimismo las autoridades y servidores públicos involucrados en asuntos de su competencia que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, están obligados a cumplir las peticiones de dicha dependencia.

Finalmente, si del resultado de la investigación realizada por el organismo desconcentrado se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieran incurrido autoridades federales, estatales o municipales emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de acciones procedentes, para prevenir y controlar daños al medio ambiente.

Así, los *efectos de la resolución* que recae a la denuncia popular, se determinan de acuerdo con la forma en que culmine su trámite; en el caso de una recomendación esta tiene como características, entre otras, la de “no vinculatoria” por disposición del artículo 195 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Es posible apreciar que el objetivo de la recomendación consiste en revertir la situación de deterioro del medio ambiente, para lo cual en ella se consignan los lineamientos que el órgano infractor debe llevar a cabo a fin de cumplir con la ley. Sin embargo, qué se entiende por recomendación y qué implicaciones lleva la característica legal antes mencionada.

En primer lugar, el vocablo recomendación tiene distintos significados como *“encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado y diligencia una cosa”*; o bien *“autoridad, representación o calidad porque se hace más apreciable y digna de respeto una cosa”*.¹²⁸

Por tanto, el término recomendación se puede referir a una súplica, sugerencia o consejo, pero a su vez se trata de algo con autoridad, es decir semejante a una orden en la que se intenta disimular su carácter imperativo; y en el contexto del artículo 195 antes citado, la recomendación que en materia ambiental se emite puede tomar ese significado.

Ahora bien, la característica de no ser vinculatoria determina que no existe ninguna consecuencia jurídica que obligue su cumplimiento a la autoridad infractora que haya atentado contra el entorno y el derecho a un medio ambiente adecuado; en otras palabras: aún cuando un órgano estatal haya llevado a cabo un hecho, acto u omisión que haya producido y pudiera producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones legales relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, no existe obligación para que aquél acepte y acate una recomendación.

Sin embargo no debe perderse de vista que no se trata de cualquier recomendación, en tanto que adquiere relevancia al haberse emitido por órganos especializados en prevenir y combatir la contaminación que daña nuestro entorno. Es por ello que en un momento dado sea permisible dotar de coercibilidad a estas determinaciones, a través del chantaje público, exhibición al servidor público

¹²⁸ Gudiño Pelayo, José de Jesús. *El Estado contra sí mismo*, Noriega Editores, México, 1999, p. 236.

rebelde a una acusación ante el Presidente de la República, o un desprestigio por prensa radio y/o televisión, es decir, que sea acatada por factores culturales.¹²⁹

En apariencia lo anterior resultaría una solución convincente, pero no jurídica. Además, si se pone de relieve que este tipo de determinaciones tiene como característica legal la de no ser “vinculatorias” —expresión que no es muy clara y evidente, como se desearía— es necesario determinar su alcance.

Debe tomarse como parámetro cuando una resolución o acuerdo de autoridad es vinculatorio. Al respecto Gudiño Pelayo la ha expresado como sigue: *“cuando [se] establece una obligación a cargo de una determinada persona física o moral o de otro órgano del Estado, cuyo incumplimiento trae aparejada una consecuencia jurídica denominada sanción, la que, para cada tipo de casos determina la ley”*.¹³⁰

De esto puede advertirse que una resolución es vinculatoria cuando obliga a un ente privado o público a cumplirla bajo la amenaza de un castigo establecido por ley. Las obligaciones pueden ser de dar, hacer o no hacer, y una vez que se imponen a las personas —física o moral, privada o pública—, modifican su esfera jurídica para ser acatadas pues de lo contrario se harán acreedoras a una sanción.

Al hablar de recomendaciones no vinculatorias significa entonces que las autoridades infractoras o desconocedoras de la ley, no tienen ninguna obligación legal a su cargo, y su no aceptación tácita o expresa, no podrá acarrear una molestia o afectación jurídica o de cualquier otro tipo, pues no existe ninguna sanción a su incumplimiento, y aun cuando en la práctica pudieran hacerse cumplir a través de factores culturales, en un Estado de derecho esto no debiera permitirse, en tanto que, se insiste, de acuerdo a la característica en mención no

¹²⁹ En este sentido se pronuncia el maestro Gudiño Pelayo al hablar de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Ibidem*, pp. 238-240.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 243.

debe existir consecuencia alguna a la falta de su acatamiento por algún órgano estatal.

Es evidente que las recomendaciones que se emiten en materia ambiental sólo son simples sugerencias o consejos, con el valor de haberse emitido por un órgano especializado en materia ambiental, pero sin ninguna trascendencia jurídica o material que posibilite el cumplimiento de la ley y con ello la efectividad del derecho a un medio ambiente adecuado de todos y cada uno de los mexicanos, a diferencia de lo que sucede con la acción popular brasileña.

Estructura del derecho a un medio ambiente adecuado, como norma constitucional.

No cabe duda que elevar a rango constitucional este derecho podría superar el problema de efectividad que el marco de la legislación secundaria presenta; en efecto, el que esta disposición pertenezca a la Constitución Federal, base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico de nuestro país, implica que gobernados y gobernantes ajusten su actuar a ella, evitando que caiga en desprestigio o en una crisis de derechos que orille al pueblo a exigir el cumplimiento de sus prerrogativas, como la de un medio ambiente adecuado, fuera de los cauces legales y en total impunidad.

El texto del párrafo quinto, del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que resulta oportuno volver a transcribir, establece: *"toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar"*. Como se puede advertir, se trata de una norma constitucional de estructura abierta, que plantea principalmente dos interrogantes ¿qué es lo que se tutela?, ¿cómo puede hacerse exigible?, en cuanto al primer planteamiento se dará respuesta con el estudio siguiente, respecto del segundo, será materia de análisis en el último capítulo de esta obra.

El derecho a un medio ambiente adecuado constituye una prerrogativa innovadora consignada en distintas constituciones, que si bien, no han venido a suplantar el lugar de aquellos venidos de un sistema individualista, y los pertenecientes a clases sociales específicas, forma parte y enriquece el cúmulo de derechos a favor del gobernado, los cuales se han multiplicado en número creando todo un complejo constitucional.

En los sistemas constitucionales antes analizados –capítulo segundo–, se obtuvo que el derecho al medio ambiente es tomado de distintas formas,¹³¹ que pueden agruparse en tres. Primera: es el fin del Estado, ponderado como principio rector de la política social y económica al que están obligados los poderes públicos. Segunda: se trata de un derecho social o colectivo, y adoptan la teoría de los intereses difusos para abrir vías de tutela procesal a las pretensiones ambientalistas. Y tercera: la que concibe el derecho al ambiente como derecho subjetivo y fundamental.

El hecho de que el constituyente mexicano haya introducido el concepto de un medio ambiente adecuado dentro del capítulo de garantías individuales nos da la idea de su intención de consagrarlo como derecho subjetivo, que sólo debiera proyectarse como tal, pero esto no es así, pues en principio pertenece a los derechos de la tercera generación,¹³² o también llamados de “solidaridad”,

¹³¹ La Constitución de España prevé este derecho, en términos similares, dentro de los principios rectores de la política social y económica del Estado; impone obligaciones a los poderes públicos y su tutela jurisdiccional es a través de la acción popular en materia penal. En la Constitución de Brasil se prevé como derecho social; prevé mandato a los poderes públicos y los instrumentos de defensa para su protección es la acción popular y el mandato de seguridad colectivo. La Carta Magna de Colombia el derecho a un medio ambiente sano es previsto como un derecho colectivo; se imponen obligaciones al aparato gubernamental y los instrumentos procesales de defensa son la acción popular y acción de tutela. En la Constitución chilena, se prevé como un derecho; las correlativas obligaciones estatales y su tutela procesal es a través del recurso de protección.

¹³² Así lo considera Emilio Servin Polanco, en: “Marco legal en materia ecológica”, *Revista Jurídica Veracruzana*, tomo XLVII, número 63, octubre-diciembre, 1993, Veracruz, p. 21.

“mismos que abarcan algunos intereses difusos que se inspiran en principios generales o universales cuyo respeto reclama la humanidad”,¹³³ es decir, se caracterizan por el principio de solidaridad que subyace en ellos, verbigracia a la defensa del entorno, se va adhiriendo cada individuo de forma circunstancial, pero a su vez el respeto puede reclamarse por todos los seres humanos, no existe un vínculo jurídico entre ellos, y aparecen una vez que se toma conciencia de los daños que sufren por los actos que atentan su entorno, como la contaminación.

No se trata de una garantía individual como las tradicionalmente reconocidas y estudiadas por la doctrina, sin que ello demerite su valor normativo como derecho constitucional en favor del gobernado, que por exigencia del pueblo, en quien radica la soberanía, el constituyente tuvo que proclamar en la Ley Fundamental mexicana.

Si bien posee una nomenclatura sencilla, necesita la concreción suficiente a fin de que las pretensiones ambientales encuentren respaldo cuando se hagan valer ante tribunales. Parte central de este trabajo pretende aportar un punto de vista sobre cómo la proclamación constitucional puede proyectarse efectivamente en la realidad y ejercerse, para ello se propone la estructura del derecho a un medio ambiente adecuado, misma que se expone a continuación.

Sujetos activos

Es un derecho cuyos titulares son todos, nacionales y extranjeros, esto se desprende del quinto párrafo del artículo 4º constitucional: al establecer que *“Toda persona tiene derecho”*, no se hace distingo alguno.

¹³³ Fix Zamudio Hector y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Ob. Cit., pp. 413-414.

Esta universalidad en su reconocimiento constituye quizás el rasgo más distintivo, porque a diferencia de lo que acontece en otras prerrogativas, sobre todo las del sistema capitalista burgués, el derecho a un medio ambiente adecuado podrá ser ejercido constantemente por todos y cada uno de los titulares. No se trata exclusivamente de un derecho personalísimo o individual, resulta a la vez colectivo, en razón de que su titularidad y ejercicio puede llevarse a cabo por todos, pues debe tomarse en cuenta la libre disposición de la mayoría de los elementos que integran el medio ambiente, y a la vez que su contaminación o deterioro, determina tanto el uso, disfrute o daños en los individuos ya sea en cada uno o todos los que forman el grupo humano.

Los extranjeros por otra parte, tienen este derecho porque para ellos nuestro sistema constitucional establece que todo individuo que se encuentre en el territorio, gozará de las garantías que otorga la Constitución (artículo 1º); de esta forma, todo individuo por el hecho de estar en suelo mexicano, posee el derecho correspondiente a contar con un medio ambiente adecuado para su desarrollo.

Por lo que respecta al menor de edad, tiene derecho a un medio ambiente adecuado. Aun en el periodo en que es gestado, la madre debe encontrarse en una atmósfera libre de contaminación, a fin de impedir que el producto nazca con bajo peso, problemas respiratorios y malformaciones. Problemáticas de las cuales alertan los especialistas en medicina que llevan a cabo estudios sobre el impacto de la contaminación en la salud. Un ejemplo es el estudio realizado por la Universidad de California en Los Angeles, publicado en el *American Journal of Epidemiology*, en el que se establece que las mujeres expuestas a niveles altos de ozono y monóxido de carbono son tres veces más susceptibles de concebir bebés con labio leporino, paladar hendido o defecto de válvulas cardíacas.¹³⁴

¹³⁴ Al respecto puede consultarse el artículo "Dicen que el aire contaminado puede ocasionar males congénitos" en la dirección de internet: <http://old.clarin.com/diario/2001/12/31/s->

Por otra parte las personas jurídicas o morales, al no existir distingo alguno en la nomenclatura del precepto en cuestión, válidamente se puede afirmar que se trata de una prerrogativa que también puede aprovechar o beneficiar a la comunidad misma, en tanto que la norma constitucional no consigna categorías específicas de beneficiarios. Sin embargo esto no es tan sencillo, pues de considerarse que el derecho al medio ambiente adecuado es un derecho colectivo la problemática se presenta en saber a qué grupos o colectividades nos estamos refiriendo, como titulares de esta clase de derechos.

Lo anterior presenta muchos vericuetos, principalmente si se toma en cuenta la concepción antropológica del derecho, que niega cualquier titularidad de derechos o prerrogativas que no sea a individuos como personas humanas en lo singular. Pero no puede negarse que sociológica, política y jurídicamente se acepta que hay sujetos colectivos con personalidad diferenciada de los individuos que los componen.

En nuestro sistema jurídico se reconoce como sujetos morales o colectivos a: la Nación, los Estados y los Municipios; las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; las sociedades civiles o mercantiles; los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; las sociedades cooperativas y mutualistas; las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley; y las personas morales extranjeras de naturaleza privada. (artículo 25 del Código Civil Federal).

Tomando en cuenta la existencia de sujetos colectivos, bien puede admitirse la posibilidad de que esos sujetos reivindiquen derechos, por el simple hecho de que existen intereses, valores o fines que no pueden ser alcanzados individualmente, o bien que conviene para su logro esfuerzos colectivos. Por ejemplo la defensa del medio ambiente puede hacerse difícil para un solo individuo, pero un grupo de individuos que al convivir en un territorio contaminado pueden desear defenderse de la agresión y convenir en organizarse y constituirse de forma tal que reclamen su derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Sujetos pasivos.

Del hecho de que el medio ambiente pertenezca a uno y todos a la vez, es fácil advertir que éste puede ser menoscabado o contaminado por numerosas personas y en muchas ocasiones, ya sea por particulares o poderes públicos, lo que provocará un entorno inadecuado que vuelva imposible el ejercicio de la prerrogativa en estudio.

En efecto, esa facilidad con que se puede producir la contaminación y el deterioro de los elementos que integran el medio ambiente, vuelve al derecho a un entorno adecuado oponible frente a todos.

No obstante el anterior aserto, la norma constitucional en estudio —párrafo quinto artículo 4º— literalmente no establece ningún deber u obligación, dirigido a particulares o poderes públicos; esto provoca que no se pueda exigir de aquellos conductas concretas que permitan la protección del medio ambiente, y con ello el pleno ejercicio del derecho que tiene como objeto este bien. En esas circunstancias es posible sugerir que en esta norma constitucional, al igual que en el sistema constitucional español, se especifique los deberes de los particulares y los mandatos específicos que al respecto deben obedecer los poderes públicos.

Pero aún cuando la norma constitucional de referencia no especifique las obligaciones, sobre todo de los actores públicos, debe tomarse en cuenta la importancia de este derecho que si bien no se trata de una garantía individual propiamente dicha puede recibir también el calificativo de derecho fundamental,¹³⁵ por el solo hecho de estar consagrado en la Constitución, considerada como norma suprema base y fundamento de todo el orden jurídico nacional.

La Constitución establece a esta prerrogativa dentro de las garantías individuales, pero como se vio líneas atrás no comparten dicha naturaleza conforme a las características propias de éstas, sin embargo no por ello pierde un sentido de respeto y cumplimiento por parte de los poderes públicos pues se trata de una norma importante o fundamental por el solo hecho de ubicarse como un nuevo valor y necesidad vital,¹³⁶ que viene de la voluntad soberana del pueblo, que se expresa a través del constituyente y queda plasmado en una norma suprema cuyo cumplimiento debe ser garantizado en un sistema que pretende ser democrático y que transforme la realidad existente.¹³⁷ En efecto, la “adecuación” del entorno no puede dejarse a la libre voluntad de los sujetos, pues de acuerdo con el pasado, esto no ha sido posible, muestra de ello son las problemáticas ambientales que están llevando a la desaparición del planeta y todo lo que en él habita.

De esta forma el poder público con el *imperium* suficiente, a través de todos sus órganos, es el único capaz de asegurar la adecuación del medio ambiente. El legislativo, expidiendo normas que aseguren efectivamente la preservación del entorno; el ejecutivo con una acción de orientación protectora; y, el judicial con

¹³⁵ Luigi Ferrajoli no distingue si un derecho es fundamental o no, para él todos los derechos constitucionales serán fundamentales, porque son nuevos valores y necesidades vitales. *Los fundamentos de los derechos fundamentales. Derecho y razón*, Trotta, Madrid, 1998, p. 916.

¹³⁶ *Idem*.

¹³⁷ El constitucionalismo liberal que postulaba Constituciones breves y con el acento en lo procedimental, las del Estado social se llenan de cláusulas sustantivas, no trata de conservar una situación social, económica o cultural estable sino que aspira, por el contrario a transformar la realidad. Ferrajoli, Luigi, *ibidem*, pp. 905 y 917.

una interpretación de las normas ambientales, principalmente las de carácter constitucional, que pondere el respeto de los bienes ambientales. Lo anterior a fin de que exista el grado de preservación y protección necesarios para asegurar el desarrollo y bienestar de toda persona. Son cuestiones típicas de los derechos sociales, que bien podrían tomarse como parámetros, a fin del cumplimiento efectivo del derecho en estudio.

En esas circunstancias, conforme a la disposición constitucional en estudio, párrafo quinto del artículo 4º de la Constitución Federal, existe la obligación de los poderes públicos de omitir cualquier actividad estatal que restrinja o violente indebidamente el ejercicio de un derecho a un medio ambiente adecuado.

Ahora bien, la Constitución ya no cuenta con una expresión pura de las garantías individuales en la que existía una ilimitada libertad de los particulares y un abstencionismo del Estado, pues actualmente existe una vocación de servicio contemplada en derechos de carácter prestacional que requieren de la acción transformadora y promotora de los poderes públicos. Por tanto, el derecho a un entorno adecuado bien podría incluirse en dicha vertiente prestacional, generando obligaciones y convirtiendo a los poderes públicos en sujetos pasivos del derecho, principalmente en aquella que requieran del quehacer estatal para mejorar constantemente los elementos que integran el entorno, y teniendo al desarrollo y bienestar de la persona como objetivo último de las actividades estatales.

Por otra parte, recordando que las normas constitucionales obligan a todos, en cuanto a los particulares, a los cuales se atribuye una gran colaboración en la contaminación y deterioro de los elementos que integran el medio ambiente, deberá reconocerse que el ejercicio del derecho a un entorno adecuado no sería posible sin someter también a los gobernados a él.

En esas circunstancias podrán figurar como sujetos pasivos del derecho en estudio, los particulares a los cuales se le puede imponer el deber de conservar el medio ambiente adecuado, aunque no exista literalmente en la disposición constitucional en estudio.

Lo anterior se concibe así porque si los particulares, en el desarrollo de sus actividades, provocan la contaminación del aire, agua, suelo, y de los elementos naturales y artificiales que integran el medio ambiente, justo será que se les constriña a conservarlo, más aún cuando el Estado, de acuerdo con ordenamientos secundarios como el Código Penal Federal ha establecido en los artículos 414 a 423 las conductas y las sanciones de los particulares que inflijan daños al medio ambiente, los cuales acarrearán que otros particulares no puedan disfrutar de un entorno adecuado para su desarrollo.

Una vez que se han estudiado los sujetos que intervienen en el derecho a un medio ambiente adecuado, procede establecer su *contenido*.

Contenido.

Del precepto en estudio no se desprende el contenido específico de este derecho, por tanto carece de contornos, sin que sea motivo para perder el valor normativo que toda norma constitucional posee. Por lo tanto, habrá de extraerse tomando en cuenta que en rigor no sabemos cuáles situaciones jurídicas individuales o colectivas se hallan cubiertas por esta prerrogativa, las cuales forman parte de su contenido, y para poder rastrearlo será necesario partir de las relaciones que se dan entre el entorno y los sujetos que pueden hacer uso de él.

No hay duda de la interrelación entre el objeto y el sujeto, pues éste, para gozar de la prerrogativa multirreferida, evita la esquilación y deterioro del entorno al requerirse que sea *“adecuado para el desarrollo y bienestar de la persona”*, lo que

conlleva un fin personalista, que no debe entenderse como sinónimo de individualista al quedar incluida la colectividad, puesto que lo regulado en la Constitución no establece distingos.

Examinemos ahora cuáles son los actos específicos que forman el derecho, partiendo de la legislación vigente y la doctrina.

El ordenamiento jurídico más representativo que en materia ambiental puede citarse es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, en la que se establece el derecho a un medio ambiente adecuado como objeto de la ley y, al mismo tiempo, constituye un principio de política, pero no existe disposición alguna que prevea el contenido específico del citado derecho, de modo tal que no lo desarrolla, esto quizá se deba a que se trata de una ley anterior al precepto constitucional en análisis (párrafo quinto del artículo 4º). En esas circunstancias se conminaría al legislador ordinario, a quien corresponde la labor de establecer normas claras, a fin de evitar las aporías con las que ahora nos enfrentamos.

De acuerdo con María del Carmen Carmona, doctrinaria en la materia, establece como contenido del derecho constitucional: *"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, son los tres derechos en donde se concretan casi todos los derechos que conforman al derecho a un medio ambiente sano o adecuado"*.¹³⁸

Queda así conformado doctrinariamente el contenido concreto del derecho a un medio ambiente adecuado, a través de los derechos a: la información, la

¹³⁸ Carmona Lara, María del Carmen. *Derechos en relación con el medio ambiente*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura/Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 3.

participación y a su exigibilidad. De los cuales habrá que verificar que estén previstos en el sistema jurídico mexicano.

En cuanto al derecho de su exigibilidad, está enfocado a tutela judicial efectiva, y si bien queda comprendido en el estudio del capítulo sexto de esta obra, vale la pena hacer algunas precisiones al respecto.

A diferencia de lo que sucede en otros sistemas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé, hasta la fecha, un mecanismo procesal de rango constitucional específico para la tutela o defensa del derecho a un medio ambiente adecuado, aún cuando éste posee un contenido que permite su exigibilidad frente a los poderes públicos, los cuales tendrán la obligación positiva o de hacer, para lograr la protección y reparación del daño al entorno, si bien ello llevaría a una inconstitucionalidad por omisión, es una cuestión que todavía no tiene auge en nuestro sistema. Además de la falta de una declaración constitucional explícita de la parte prestacional del derecho. Por lo que, bajo un esquema individualista, que no es posible desdeñar, cabría exigir a los órganos estatales abstenerse de llevar a cabo actos autoritarios desconociendo esta prerrogativa a favor de todo gobernado.

En nuestro sistema constitucional no existe la posibilidad de articular pretensiones ambientales y exigir el pago de daños al medio ambiente a otros particulares. Sin embargo esto ha sido llevado a la legislación secundaria que previamente ya se aplicaba para otras materias, nos referimos a la responsabilidad civil, la cual merece de un estudio profundo¹³⁹ que escapa a la investigación que se lleva a cabo.

¹³⁹ Confróntese con Campos Díaz Barriga, Mercedes. *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp.19-134.

Siguiendo con el contenido de la prerrogativa en análisis, adicionalmente se conforma por el derecho a la información ambiental.

En principio, la información constituye un elemento necesario para que el hombre pueda orientar su toma de decisiones y participar en lo individual o bien colectivamente en una sociedad. Efectivamente todo gobernado bien informado tendrá más criterio y más libertad para participar, directa o por medio de sus representantes, en la vida política, cultural y social que le concierne.

Al respecto la Carta Fundamental Mexicana en su artículo 6º reconoce el derecho de acceso a la información de manera genérica, en el que existe una carga prestacional para el Estado, el cual deberá garantizarla. En efecto, bajo un régimen que aspira a ser democrático, esta prerrogativa obliga a los poderes públicos encargados de gobernar, a proporcionar a los particulares la información que requieran, en los términos que marque la ley correspondiente. En otras palabras, toda persona puede tener acceso a la información gubernamental que poseen las instituciones públicas bajo las condiciones y conforme a los requisitos legales que se exijan.

El alcance que el derecho a la información posee en materia ambiental, no se prevé constitucionalmente, por tanto requiere del análisis de diversos ordenamientos secundarios entre los cuales sólo se mencionará aquéllos de mayor relevancia.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya finalidad consiste en garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la unión, órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal, determina el concepto de información de acuerdo con la redacción siguiente: *“La contenida en los documentos que los*

sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”.

Los sujetos obligados se establecen en la fracción XVI, del artículo 3º del citado ordenamiento, y prácticamente se refiere a todos los órganos de gobierno en nuestro país. Por tanto, bajo este esquema todos los poderes públicos en materia ambiental están obligados a proporcionar la información que el particular requiera mediante procedimientos sencillos y expeditos, a fin de transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuenta a los ciudadanos, consolidar el Estado de derecho, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana.

Otro ordenamiento que complementa al anterior es la Ley de Información Estadística y Geográfica, que regula el conjunto de los Servicios Nacionales de Estadística e Información Geográfica, a través de los cuales es posible conocer datos de interés ambiental tales como los relacionados con inventarios de recursos naturales o bien condiciones ambientales y físicas de un determinado territorio del país. Lo anterior se puede afirmar tomando en cuenta los conceptos que en las fracciones I y II del artículo 3º de la ley en comento se establecen:

“Información Estadística: el conjunto de resultados cuantitativos que se obtiene de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos primarios obtenidos de los particulares, empresas e instituciones sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales;

Información Geográfica: el conjunto de datos, símbolos y representaciones organizados para conocer y estudiar las condiciones ambientales y físicas del territorio nacional, la integración de éste en infraestructura, los recursos naturales y la zona económica exclusiva;”

Dándole un sentido más concreto en el tema que nos ocupa, se encuentra la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que regula lo concerniente al concepto de información ambiental y su contenido como

prerrogativa, esto se desprende concretamente de los artículos 109 bis, 159 bis y 159 bis 3, que a la letra establecen:

“ARTICULO 159 BIS 3.- Toda persona tendrá derecho a que la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten, en los términos previstos por esta Ley. En su caso, los gastos que se generen, correrán por cuenta del solicitante.

Para los efectos de lo dispuesto en el presente ordenamiento, se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos.

Toda petición de información ambiental deberá presentarse por escrito, especificando claramente la información que se solicita y los motivos de la petición. Los solicitantes deberán identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio.

ARTICULO 159 BIS.- La Secretaría desarrollará un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, que estará disponible para su consulta y que se coordinará y complementará con el Sistema de Cuentas Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En dicho Sistema, la Secretaría deberá integrar, entre otros aspectos, información relativa a los inventarios de recursos naturales existentes en el territorio nacional, a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, así como la información señalada en el artículo 109 BIS y la correspondiente a los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

La Secretaría reunirá informes y documentos relevantes que resulten de las actividades científicas, académicas, trabajos técnicos o de cualquier otra índole en materia ambiental y de preservación de recursos naturales, realizados en el país por personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, los que serán remitidos al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

Los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, participarán con la Secretaría en la integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

ARTÍCULO 109 BIS.- La Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, deberán integrar un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos de su competencia, así como de aquellas sustancias que determine la autoridad correspondiente. La información del registro se integrará con los datos y documentos contenidos en las autorizaciones, cédulas, informes, reportes, licencias, permisos y concesiones que en materia ambiental se tramiten ante la Secretaría, o autoridad competente del Gobierno del Distrito Federal, de los Estados, y en su caso, de los Municipios.

Las personas físicas y morales responsables de fuentes contaminantes están obligadas a proporcionar la información, datos y documentos necesarios para la integración del registro. La información del registro se integrará con datos desagregados por sustancia y por fuente, anexando nombre y dirección de los establecimientos sujetos a registro.

La información registrada será pública y tendrá efectos declarativos. La Secretaría permitirá el acceso a dicha información en los términos de esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables y la difundirá de manera preactiva”.

De los artículos citados se desprenden los tres puntos siguientes:

A. El concepto de información ambiental se refiere a cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos.

Ésta se registrará, organizará, actualizará y difundirá por medio del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, el cual se integra por la información relativa a inventarios de recursos naturales existentes en el territorio nacional; monitoreos y registros de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos, los cuales se componen por datos y documentos contenidos en las autorizaciones, cédulas, informes, reportes, licencias, permisos y concesiones que en materia ambiental se tramiten ante la

Secretaría, o autoridad competente; y los informes y documentos relevantes que resulten de actividades científicas, académicas y trabajos técnicos.

En consecuencia la información ambiental puede encontrarse en un medio escrito, visual u ordenada en una base de datos, que esté en posesión de las autoridades ambientales. Se integra por inventarios, monitoreos y registros de contaminantes, autorizaciones, licencias o permisos que en la materia deberán otorgarse e investigaciones científicas, todos ellos en torno a los elementos que integran el medio ambiente.

B. Por lo que respecta a los sujetos involucrados. Se establece que toda persona tiene derecho a que los sujetos obligados pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten en los términos previstos en la Ley que se viene comentando.

En cuanto a los sujetos obligados, en primer término son: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Estados, Distrito Federal y Municipios. Las obligaciones concretas de la primera autoridad en mención se desprenden de los numerales transcritos, complementándolos con los diversos 159 bis 1, 159 bis 2, y 159 bis 4.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Entre esas facultades se pueden mencionar las siguientes: a) Integrar un inventario de emisiones atmosféricas, descargas de aguas residuales en cuerpos receptores federales o que se infiltren al subsuelo, materiales y residuos peligrosos de su competencia; permitirá el acceso a dicha información, asimismo estará encargada de su difusión. b) Desarrollar un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, el cual deberá registrar, organizar, actualizar y tenerlo listo para su difusión y disponibilidad. c) Coordinarse con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a fin de complementar el Sistema Nacional de Información Ambiental con el Sistema de Cuentas Nacionales. d) Atender a los solicitantes de información ambiental, y proporcionar la que tenga a su disposición, con excepción de la información confidencial, o que por su naturaleza afecte a la seguridad nacional; la relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución; la aportada por terceros cuando no estén obligados por ley a proporcionarla; o se trate de información sobre inventarios e insumos y tecnologías de proceso, supuestos en los cuales la autoridad está facultada a responder en sentido negativo la petición formulada. e) Elaborar y publicar bianualmente un informe detallado de la situación general existente en el país sobre el equilibrio ecológico y la protección al ambiente. f) Editar una Gaceta en la que se publicarán las disposiciones jurídicas, normas oficiales mexicanas, decretos, reglamentos, acuerdos y demás actos administrativos, así como información de interés general en materia ambiental.

C. Para hacer asequible el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, la ley determina que la solicitud se presente por escrito especificando claramente los datos ambientales que solicite y los motivos de su petición, así como identificarse indicando nombre o razón social y domicilio.

La respuesta de la autoridad debe producirse en un plazo no mayor de 20 días a partir de la recepción de la petición respectiva, respondiendo por escrito; en caso de negativa ficta a la solicitud, es decir transcurrido el tiempo señalado, implica que la petición se entenderá resuelta en sentido negativo para el promovente.

Una vez proporcionada la información ambiental que se solicitó, el particular tiene la obligación correlativa de utilizarla adecuadamente. (Artículos 159 bis 3 ya transcrito, 159 bis 5 y 159 bis 6 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

Asentado lo anterior, es posible concluir que el derecho de acceso a la información ambiental, que de acuerdo con la doctrina integra al de un medio ambiente adecuado, requiere de un sistema interpretativo sistemático, pues se encuentra regulado por distintos ordenamientos secundarios; y una vez situados propiamente en la materia ambiental, la información está compuesta por todo medio escrito, visual o electrónico que contenga inventarios, monitoreos y registros, actos administrativos e investigaciones científicas respecto del entorno y su contaminación, de la cual ciertos sujetos públicos están obligados a proporcionar a todo aquel que la solicite, previo el cumplimiento de los requisitos legales que para ello se exige. Confirmando con lo anterior que el acceso a la información ambiental está garantizado en nuestro sistema jurídico.

Por último, en el estudio del contenido de la prerrogativa a un medio ambiente adecuado, también se integra conforme a la doctrina por el derecho a la participación social.

Desde la Declaración de Río en 1992, el principio 10 señaló la importancia de la participación social en la materia ambiental, en dicho principio se declara: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”*.

Esto nos da una idea de la importancia, en la que coincidieron los Estados signatarios del citado instrumento internacional, que la participación social representa, una fuerza vital para lograr la defensa del medio ambiente; sin embargo, para poder afirmar su efectividad requiere de su consagración jurídica, además de la información ambiental necesaria que haga del ciudadano un ente activo por la protección ambiental, y de la participación, un hecho fundamentado en el conocimiento y la razón.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la participación social no posee un fundamento directo, pero es posible inferirse de los artículos: 6º, que garantiza la libre manifestación de las ideas; 7º, al consagrar la libertad de escribir y publicar; 9º, que expresa la imposibilidad de coartar el derecho de asociación o reunión pacífica; 26, que ordena, en la planeación del desarrollo, la participación de los sectores sociales para conocer sus aspiraciones y demandas; y los artículos 40 y 41, que consagran el régimen de democracia representativa.

Por lo que respecta a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece como atribución de los gobiernos federal y estatal promover la participación social (artículos 5º fracción XVI y 7º, fracción XV).

Asimismo con las reformas de 1996, en el citado ordenamiento, se consolidó y amplió los espacios necesarios para la participación de la sociedad en la gestión ambiental, esto se encuentra regulado en los artículos 157 a 159 de dicho ordenamiento, de los cuales se desprende lo siguiente:

A. Los sujetos activos de este derecho a la participación social, está a cargo de organizaciones no gubernamentales, grupos de ciudadanos e incluso personas en lo individual, pues no existe distingo sólo se establece que será la "sociedad".

Los sujetos obligados que se advierten son la Federación a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

B. El objeto de la participación social se circunscribe a la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

Para ello se establecen obligaciones concretas a cargo de la Secretaría en mención, y que de conformidad con los artículos 158 y 159, consisten en lo siguiente:

- i. Convocar en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- ii. Celebrar convenios de concertación con los distintos grupos que integran la sociedad mexicana; con los medios de comunicación masiva;
- iii. Promover el establecimiento de reconocimiento, impulsar la conciencia ecológica;
- iv. Concertar acciones e inversiones con distintos grupos sociales; e
- v. Integrar órganos de consulta.

Es importante señalar que este derecho a la participación ambiental carece aún de la reglamentación necesaria para instrumentar su operatividad en cuanto a procesos, tiempos y formas. Ante ello se hace un llamado al legislador para que en aras de evitar la anarquía, se regule en forma concreta estos tópicos enumerados a fin de que la ciudadanía confíe en la eficacia de la participación social en materia ambiental.

En definitiva la participación social sitúa un proceso de apertura y movilización de una ciudadanía a fin de obtener una mayor vigilancia sobre la gestión pública ambiental que pueda causar daño a su entorno.

Objeto.

Corresponde ahora cerrar el análisis de la estructura jurídica del derecho a un medio ambiente adecuado, indagando sobre su *objeto*. Este sin duda alguna se desprende del tenor literal del párrafo quinto del artículo 4º de la Constitución Federal, que el objeto del derecho reconocido es el “medio ambiente”, al que se le atribuye el adjetivo de “adecuado”. De este bien constitucionalmente tutelado depende el ejercicio del derecho, en otras palabras, en la medida en que el medio ambiente sea el conveniente para el desarrollo y bienestar de la persona, esta misma podrá ejercer y gozar de su derecho tutelado en la disposición constitucional citada.

Determinar el grado de adecuación de los bienes ambientales es la tarea más delicada que debe corresponder a los poderes públicos, en tanto que sus actividades tienen una repercusión mayor, es decir, la adecuación será el resultado de las medidas protectoras que cristalicen los mandatos constitucionales, a los cuales se encuentra obligado el Estado.

En esas circunstancias, los poderes públicos decidirán el grado de adecuación que, en un determinado lugar y tiempo, cada bien ambiental deba tener. Como podrá observarse, existe una gran discrecionalidad, pero deberá ser en primer lugar el legislador quien decida y fije los grados de adecuación del medio ambiente, y una vez que se ha tomado esta determinación normativa todos, particulares y poderes públicos, deberán acatarlo. Aunque un punto de partida será la imposibilidad de rebajar los niveles de adecuación con los que hasta ahora se cuenta, pues al convertirse en objeto del derecho se ha determinado que su característica principal es su adecuación.

Fácilmente se puede advertir que esta proclamación constitucional, está condicionando la actividad de todo órgano estatal, a tener como fin último en su desarrollo un medio ambiente adecuado, lo que lleva a suponer un grado de protección que no sólo se avoque a su conservación, pues también requerirá, en un aspecto positivo, su restauración. En esto último el Estado social participa como un verdadero transformador y creador del bien común de todo el pueblo.

Por otra parte, como podrá recordarse en el capítulo primero el medio ambiente, conforme a la doctrina y la legislación, significa *la suma de los elementos físicos (agua, aire, suelo), elementos naturales (recursos naturales) y elementos artificiales (viviendas, edificios, fábricas, etc.) en los que se desarrollan los organismos vivos.*¹⁴¹

Definición de la cual se puede advertir que son varios los bienes ambientales, a los cuales se puede atribuir una característica común en su régimen jurídico, esto es, que se ha establecido para protegerlos, lo cual necesariamente implica vigilancia y prohibición a dañarlos o alterarlos.

¹⁴¹ Cfr. supra capítulo primero II. a).

Estos bienes forman parte del medio ambiente, por lo que quedan tutelados en términos del párrafo quinto del artículo 4º de la Ley Fundamental mexicana. Con una singularidad significativa, pues en su mayoría se tratan de bienes colectivos de los cuales los poderes públicos deben orientar toda su actuación a fin de preservarlos.

En cuanto a los elementos físicos: aire, agua y suelo, como parte del medio ambiente, son disfrutables por todos. Las alteraciones producidas por la contaminación, principalmente la del aire, producida por automotores, fueron cuestiones que empezaron a preocupar a partir de los primeros años de la década de los setenta, tanto a nivel internacional como nacional. Por lo que respecta a la Constitución Mexicana, se estableció a favor del Consejo de Salubridad la facultad de dictar medidas disposiciones general obligatorias en todo el país, para prevenir y combatir la contaminación ambiental, conforme con la base 4ª, fracción XVI. Asimismo, el agua y el suelo también tienen un régimen jurídico de acuerdo con lo que establece el diverso artículo 27 constitucional, en el que se prevé que la propiedad originaria de la Nación sobre ellos, por lo cual los poderes públicos deben procurar su cuidado en torno a su titularidad, que también pueden transmitir a los particulares.

Respecto de los recursos naturales, se regulan en el artículo 27 constitucional; bajo un principio de conservación a cargo de los poderes públicos. También tienen una tutela a la luz del párrafo sexto del artículo 26 de la Constitución, conforme al cual el Estado como rector de la economía, tiene la obligación de sujetar a los sectores público y privado a utilizar los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente, de esta forma su explotación como materias primas para los procesos productivos, ha dado lugar a ser un aspecto que los poderes públicos deben vigilar.

Por último, la incorporación de los elementos artificiales, como bienes susceptibles a proteger dentro del concepto de bienes ambientales, resulta del todo compleja, porque se refiere a aquel ambiente creado por el hombre. Cabría referirse al entorno en las ciudades, o a los asentamientos humanos, tanto urbanos como rurales —este último es el que más disfrutan o padecen los seres humanos en la actualidad—, los cuales no son pasibles de trazarlos en su totalidad como objetos del derecho en estudio, en tanto que no cabe incluir toda relación del hombre con cualquiera de los elementos que lo rodean. Y por otro lado, hacerlo expansivo acabaría por disolver o volver irreconocible el derecho a un medio ambiente adecuado, pues prácticamente toda relación entre individuo y su entorno entraría como contenido del derecho. No obstante, es necesario llegar a un punto intermedio en el que se admita que la población puede exigir que sea legislado o sujeto a un régimen jurídico de protección de su entorno artificial, en el que también se hallan elementos físicos y naturales, que deterioran o contaminan aire, aguas y suelos, que son hechos que se presentan y a los que se debe dar importancia por los efectos que causan en los grandes conglomerados humanos, imponiendo a los poderes públicos la obligación de combatirlos.

Otro entorno artificial que debe considerarse es el existente en fábricas o establecimientos de las empresas, si bien cabe la misma acotación anterior en el sentido de que en su totalidad no puede ser considerado como objeto del derecho en estudio, es conveniente considerarlo susceptible de tutela, pues no cabe duda que el hombre en su faceta de trabajador también requiere de un ambiente laboral libre de contaminación para su desarrollo y bienestar. Al respecto la fracción XV, del artículo 123 de la Constitución Federal establece la obligación del patrón a observar la higiene y seguridad de sus establecimientos, es una condición de trabajo que también requiere que los poderes públicos vigilen el cumplimiento efectivo de ésta última disposición constitucional.

Como puede observarse, existen cuestiones de este derecho a un medio ambiente adecuado, difuminadas en diversas disposiciones del texto constitucional, de tal suerte, y en conjunto con Carmona Lara,¹⁴² es posible afirmar que este derecho se complementa con otras normas constitucionales, como los artículos 4º, párrafo 26 y 27, a los cuales como hemos visto cabría agregar los numerales 25, 123, 73, 115 y 122, así como la intervención de los gobiernos estatales, mismos que serán objeto de estudio en las siguientes líneas.

¹⁴² Carmona Lara, María del Carmen. Ob. Cit., p. 9.

b) Artículo 25.

1. Desarrollo sustentable.

Regulado en el párrafo primero del artículo 25 de la Ley Fundamental mexicana, en el que se establece lo siguiente:

“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”.

Deriva de la transcripción precedente, que el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga al Estado llevar a cabo la rectoría del desarrollo nacional el cual deberá revestir diversas características, como: integralidad, sustentabilidad, tendencia al fortalecimiento de la soberanía y la democracia, entre otras.

La sustentabilidad es un aspecto a resaltar pues será para los poderes públicos una obligación que permita la protección del medio ambiente, aún cuando escape al medio de control constitucional llamado juicio de amparo, deberá ponderarse el valor normativo que esta disposición constitucional conlleva.

El desarrollo económico que se lleve a cabo de tal forma que los recursos se aprovechen hoy, puedan ser aprovechados igualmente por las generaciones futuras, es un tema ya tratado en el ámbito internacional.

Tras una mayor conciencia del deterioro ambiental y sus repercusiones globales, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la comisión Mundial del Medio

Ambiente y del Desarrollo, presidida por Gro Harlem Brundtlan, Primera Ministra Noruega. A esta comisión se le encargó que hiciera un estudio de las condiciones en que se encontraba el medio ambiente (década de los ochenta), y emitió un informe final conocido como Informe Brundtlan o "Nuestro Futuro Común", en el que se conceptúa el desarrollo sustentable en la forma siguiente:

"Es desarrollo sustentable aquel que se lleve a cabo sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. No se puede asegurar la sostenibilidad física si las políticas de desarrollo no prestan atención a consideraciones tales como cambios al acceso a los recursos y en la distribución de los costos y beneficios, [está implícita asimismo] la preocupación por la igualdad social entre las generaciones, preocupación que debe lógicamente extenderse a la igualdad dentro de cada generación".¹⁴³

Posteriormente el desarrollo sustentable se vendría a reforzar a través de su inclusión en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que entre algunos de sus principios sobresalen:

"que los países signatarios se comprometen a hacer frente de manera equitativa a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras (Principio 3º); la protección ambiental constituirá una parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá ser considerada en forma aislada. (Principio 4º); y que la 'erradicación de la pobreza es un requisito indispensable para el desarrollo sustentable'" (Principio 5º).

De lo anterior puede establecerse que el enfoque¹⁴⁴ del desarrollo sustentable tiene dos vertientes: *ambientalista*, comprende una crítica al modo de vida contemporáneo, principalmente a los patrones de consumo de la sociedad; y la otra de carácter *económico*, que determinará cambios en los sistemas productivos

¹⁴³ Astudillo Ursúa, Pedro. "La Ley Ecológica y el Desarrollo Sustentable", *Responsa*, año 2, número 11, agosto, 1997, México, p. 4.

¹⁴⁴ Así la concibe la ex titular de la Secretaría de Medio Ambiente, en: Julia Carabias y Enrique Provencio, "El enfoque del desarrollo sustentable. Una nota introductoria", *Problemas de Desarrollo*, vol. XXIII, número 91, octubre-diciembre, 1992, México, pp. 15-26.

a fin de que los recursos naturales se aprovechen mejor y al mismo tiempo se cuiden, además propugne por la igualdad y la erradicación de la pobreza.

Lo anterior señala los límites de un aprovechamiento económico de los recursos naturales, compatible con la adecuación del medio ambiente para el disfrute de toda persona.

El Estado Mexicano, como factor o fuerza de poder, de acuerdo con las facultades constitucionales que le corresponden, puede lograr cambios en una economía mixta que se ha ido conformando, hasta ahora, carente de objetivos ambientalistas. Ello se demuestra con el elevado índice de contaminación que producen las industrias, y es que la tarea es compleja, consiste en conciliar los aspectos económicos de productividad, igualdad, y combate a la pobreza, con la utilización racional de los recursos naturales. Por ejemplo el gobierno se propone impulsar el desarrollo industrial del país y al efecto moviliza todo el sector público en apoyo de este objetivo, pero descuida el desarrollo técnico, científico y ambiental; y la consecuencia que esto acarrea es un atraso en la implementación de nuevas maquinarias y procesos de producción que mitiguen la contaminación y permitan generar una "industria limpia". Asimismo se ha formado una sociedad de consumo, que para el empresario representa utilidades económicas, entonces es importante vender, y para los consumidores comprar todo lo que "necesitan", sin que exista una concientización estatal que provoque una utilización racional de los recursos naturales.

Los efectos del deterioro ambiental ya despertaron desde hace tiempo el interés de los hombres de ciencia, que se preocuparon por el estudio de tales fenómenos desde el punto de vista de las ciencias naturales, principalmente la ecología. Al paso del tiempo, al descubrir que la contaminación trae aparejada una serie de problemas al ser humano desde el punto de vista intelectual, físico, económico

social y político, al colocarlo en una posición destructiva y antagonica frente al mundo que le ha tocado vivir y del cual forma parte, se ha avivado el interés de las ciencias sociales por estos problemas.

La economía ha venido incrementando el estudio del deterioro de los recursos naturales en tanto que son una parte muy importante del capital de un país y deben ser considerados como su patrimonio, porque mientras más recursos tenga un país y de mejor calidad, mejor será su situación y posibilidad de alcanzar su desarrollo económico, esto al menos en teoría, pero los costos que genera la pérdida de la biodiversidad y los daños que sufre el resto del medio ambiente, implican una carga monetaria para las naciones, manifestando sus efectos en pérdidas humanas y materiales por la presencia de contaminantes.

El desarrollo económico es sin duda alguna el objetivo primordial que persiguen en nuestros días todas las naciones del mundo, el cual implica: un incremento de la productividad; el aumento en el volumen de los bienes y servicios; la elevación general de los niveles de vida de la población; y la utilización plena de los recursos naturales y humanos de una colectividad.

El hombre en lo individual y/o colectivo aspira no sólo a niveles más elevados de bienestar sino a una más intensa vida social, a una comunicación más plena con sus semejantes, a una participación cada vez más justa en la riqueza que se genera socialmente y al desenvolvimiento íntegro de sus posibilidades como ser humano.

Estando concientes que el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad es un requisito indispensable para mejorar las condiciones de la calidad de vida, surge la preocupación referente a los estilos de desarrollo que los Estados pretenden adoptar, es decir, la manera en que dentro de un determinado sistema

se organizan y asignan los recursos humanos y naturales con objeto de resolver qué, para qué y cómo producir bienes o servicios.

Es de advertirse que la forma de desarrollo surge de incorporar la dimensión económica y social de una población, que concibe un proceso homogéneo de etapas predeterminadas cuyo objetivo es alcanzar niveles de ingresos, patrones de consumo y estructuras económicas similares a las de los países capitalistas industrializados.

Ahora, las dimensiones económicas y sociales se han aunado a los elementos del medio ambiente para interpretar el concepto de desarrollo. Esto es, las diferentes formas de organización social que se dan en una comunidad no sólo incluyen las relaciones entre individuos, grupos y clases como habitualmente lo destacan las ciencias sociales, sino la manera en que esos individuos, grupos y clases se apropian de la naturaleza.

Al derecho no le corresponde aportar los conocimientos científicos, económicos o sociales, sino hacer posible un desarrollo sustentable, clarificando el término y concretizándolo en la realidad.

En la Constitución mexicana sólo se enuncia el término, pero legalmente aparece definido en la fracción XI del artículo 2º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de la siguiente manera:

"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".

De este término legal se advierte que el desarrollo sustentable consiste en un proceso cuyo fin es mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, mediante medidas que protejan el ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales de forma transgeneracional.

Las medidas materiales que implica el término podrían significar: ahorro, reciclaje y mejoras tecnológicas; la primera significa que en los procesos productivos tenderán al menor menoscabo de los recursos naturales; la segunda, ampliar al máximo su aprovechamiento, evitando generar importantes cantidades de desperdicios que pueden volver a ser utilizados; y la tercera implica el incremento en la búsqueda por maquinaria y procesos productivos que mitiguen los efectos ambientales dañinos.

Por lo que hace a la concreción del artículo constitucional en estudio, queda a cargo de los poderes públicos adoptar las decisiones políticas que convengan a ese fin, como la conservación, la restauración, la investigación, los estímulos fiscales, entre otras, y en su caso, evitar llevar a cabo actos estatales que contravengan esta decisión constitucional; que permitan la racionalización en el estilo o modelo de desarrollo que en cada caso propongan los planes conducentes, a fin de que siguiendo la línea de crecimiento, posibilite el disfrute de los recursos naturales a generaciones presentes y futuras, elementos que forman parte del concepto de medio ambiente, impactando sin lugar a dudas en su defensa.

Por lo tanto, el desarrollo sustentable es un enfoque de transformación en la utilización de los recursos, orientación de las inversiones, canalización del desarrollo tecnológico, cambios institucionales y todo aquello que aproveche para atender las necesidades humanas presentes y futuras.

Cabe precisar que esta decisión fundamental no podrá ser reclamable por los gobernados a través del juicio de amparo. En tanto que no es considerado como una garantía individual, es sólo un lineamiento que los poderes públicos deben observar, esto se sustenta en la tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra dice:

"RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS. Los artículos 25 y 28 de la Carta Magna establecen, en esencia, la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, que se cumple, en los términos previstos en los propios preceptos constitucionales, mediante diversas acciones en que el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y prohíbe los monopolios, esto es, todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial o comercial y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; pero en este señalado aspecto de dirección estatal no conceden garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, en vía de amparo, que para cumplir con tales encomiendas constitucionales, el Estado deba adoptar ciertas medidas y seguir determinadas direcciones, como establecer singulares requisitos de calidad para la elaboración y envasado de productos, con el pretendido propósito de proteger la economía nacional, pretensión que carece de sustento constitucional".¹⁴⁵

Con lo anterior, los particulares no podrán exigir que el Estado como rector del desarrollo económico asuma el enfoque de desarrollo sustentable, pero no deja de ser una de las políticas generales que el Estado que como rector de la economía nacional debe dictar para ampliar la posibilidad de que todos puedan colmar sus

¹⁴⁵ Datos de identificación: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Agosto de 2000. Tesis: P. CXIV/2000. Página: 149.

aspiraciones a una vida mejor, incrementando la capacidad de producción, mediante el uso eficiente de los recursos naturales evitando su deterioro o agotamiento, que en consecuencia proteja la integridad del medio ambiente.

A su vez es un marco de actuación del Estado cuando de la protección del medio ambiente se trata. Es un aspecto a resaltar porque por lo general cuando se trata del control de contenido, la regla general es que se limita la intervención de los órganos jurisdiccionales a la protección de derechos individuales. Hay que recordar, sin embargo, que el control constitucional conlleva al examen, cuando así se le solicita, de todas las decisiones de los poderes públicos sobre la base del respeto a la Constitución y a la ley.

Sería oportuno especificar el criterio, y excluir al desarrollo sustentable, pues tratándose de la protección del medio ambiente, el control constitucional es un punto que se considera esencial, ya que la decisión tomada por un órgano de Estado recae normalmente sobre el ciudadano, pues aquél por una acción u omisión pública puede dañar o poner en peligro su entorno, por ejemplo al tolerar la tala clandestina de recursos naturales, en estos casos deberá ejercerse la presión necesaria para que no se admitan, aun cuando las autoridades aleguen una eximente por la falta de presupuesto para garantizar la aplicabilidad de la norma constitucional.

Así, el interés de toda la comunidad en proteger su ambiente, exigiendo la aplicación efectiva del enfoque sustentable, aplicado al desarrollo económico del país, debiera estar sujeto a control constitucional.

Por tanto, ha sido demostrado que el enfoque de desarrollo sustentable constituye un lineamiento para los poderes públicos que se circunscribe únicamente a la rectoría económica del Estado mexicano, para el resguardo del medio ambiente.

2. Plan Nacional de Desarrollo.

No puede haber rectoría de la economía sin una planeación, pues el Estado mexicano deberá planificar el desarrollo nacional a fin de que sea sustentable.

Con la participación del Estado en la vida económica, ésta se convierte en una economía planificada, en la que el gobierno dirige el destino de la actividad económica nacional de acuerdo con planes y metas previamente fijados y definidas, entre las que se encuentra un desarrollo sustentable.

Así el Estado deberá ser planificador para que su acción, a través del aparato de la administración pública, encuentre y defina los medios e instrumentos a que debe sujetarse el proceso de desarrollo; que lleve a la satisfacción de las necesidades sociales que se presentan, y ahora una de ellas es la defensa del medio ambiente.

En México han existido varios intentos de planeación, esto inicia con el llamado plan sexenal de 1934 a 1939 en el que se trataba principalmente de realizar un inventario regionalizado de recursos para planear las obras públicas necesarias en la construcción de la infraestructura física que apoyara el progreso nacional; hasta el Plan Global para el Desarrollo de 1978 a 1982,¹⁴⁶ que trató de enfocar el desarrollo en un sentido más amplio respecto de los planes anteriores, en el que ya se vislumbraba la preocupación del medio ambiente, pues había sido una demanda que se había planteado desde la campaña electoral presidencial, que para ese entonces ya era el titular del poder ejecutivo.

¹⁴⁶ Puede establecerse que retomaba las metas del Plan Básico de Gobierno elaborado por el Partido Revolucionario Institucional, en el que se pretendió sistematizar las bases políticas y articular las demandas populares, de ese tiempo.

Una atención directa a la problemática ambiental en la planificación estatal, y primer antecedente que se tiene, es el Plan Nacional de Ecología para 1983-1985, al que le precedería el Plan Nacional de Ecología 1988-1994.¹⁴⁷

Con la reforma al artículo 26 constitucional, se eleva a categoría constitucional la obligación de establecer un plan nacional de desarrollo. Esta actividad de planeación se encuentra definida en la Ley de Planeación en su artículo 3º que a la letra dice:

*“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, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.*¹⁴⁸

De este concepto es posible deducir que el plan o proyecto, ordena y sistematiza el conjunto de acciones adoptadas por el Ejecutivo Federal en distintas materias, entre las que sobresale la de protección al ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, que le sirven para la transformación real del país, acatando las normas constitucionales, para dirigir el desarrollo económico de forma sustentable.

Es una medida concreta que, como se pudo advertir, pretende proteger el medio ambiente y hacer efectivo el enfoque de sustentabilidad que debe estar presente en toda la rectoría económica estatal, conforme a lo anteriormente analizado.

¹⁴⁷ Cfr. Parra Toledo, Araceli. "Información para la formación de una conciencia ecológica" *Pemex Lex*, números 89-90, noviembre-diciembre, 1995, México, p. 4-5.

¹⁴⁸ Artículo Ley de Planeación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

Este documento se elabora por el titular del Ejecutivo Federal dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión como Presidente de la República, por lo que cada seis años es un nuevo documento al que habrá de hacerse referencia.

Por ahora constituye el Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente a los años 2001-2006, dentro del cual se asume una visión del México al que se aspira en el año 2025, en el que se incluye un desarrollo en equilibrio con el medio ambiente.

Asimismo el documento prevé que el medio ambiente dejó de ser un asunto sectorial, restringido a la política social y pasó a ser un tema transversal que deberá integrarse a toda la política de los organismos que integran la Administración Pública Federal,¹⁴⁹ es decir, la política ambiental deberá respetarse por las catorce secretarías y demás instituciones del Gobierno Federal para garantizar la sustentabilidad.

Este plan cuenta con programas sectoriales y, por lo que respecta al medio ambiente, se expidió el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, que contiene un diagnóstico sobre la situación actual del país, y señala seis pilares de la nueva política ambiental, entre los que destaca que en los compromisos del Gobierno Federal se deberá garantizar el desarrollo sustentable.

Todo lo anterior encuentra su concreción en la realidad, en los informes que cada año deben rendirse, que en el caso de la Administración Pública Federal se lleva a

¹⁴⁹ Al reorganizarse la oficina de la presidencia en tres comisiones, a saber Crecimiento con Calidad, Desarrollo Social y Humano y, Orden y Respeto, el Plan Nacional de Desarrollo, presenta el diagnóstico, los objetivos y las estrategias que deberá llevar a cabo en cada área y en materia ambiental se tocan temas tales como: Desarrollo en armonía con la naturaleza y Desarrollo Sustentable. Cfr., Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

cabo ante el Congreso de la Unión, donde se exponen las acciones, las actividades y los avances realizados a partir del Plan Nacional de Desarrollo.

Debido a la temporalidad de su existencia, corresponde analizar el Tercer Informe de Gobierno de la Administración Pública Federal 2000–2006, que comprende el periodo de septiembre de 2002 a agosto 2003. Este documento se integra por las actividades llevadas a cabo en materia de medio ambiente y uso sustentable de los recursos naturales en el área de crecimiento con calidad, del cual es oportuno advertir lo siguiente.

Con el propósito de frenar la degradación y deterioro del entorno y crear las condiciones propicias para un desarrollo sustentable, las líneas estratégicas para consolidarlos *“se basan en la integración, el compromiso de los órdenes de gobierno y de los sectores económicos, la implantación de una nueva gestión ambiental, la valoración de recursos naturales, el apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental, así como el fomento de la participación social y la mejor rendición de cuentas”*.¹⁵⁰ Esto reitera dos cosas, la intervención de los individuos públicos y privados, en el que debe existir un apego a la legalidad, que incluye las normas constitucionales.

Este gobierno da cuenta de las distintas actividades llevadas a cabo en 12 meses, cuyo fin consistió en un mejoramiento del entorno y un crecimiento con rostro humano. Establecer todas ellas escapa a las intenciones del presente trabajo, atento a ello es conveniente señalar sólo algunas que colaboren al estudio de este párrafo: En la prevención y contaminación del agua, aire y suelo, en 2003 se elaboraron y actualizaron los Inventarios de emisiones de la industria de jurisdicción Federal del Valle de Toluca, la Comarca Lagunera y Salamanca y en

¹⁵⁰ Tercer Informe de Gobierno del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, p. 558.

la modernización del sistema de información ambiental se ha trabajado en mejorar el marco jurídico-normativo. En la protección y aprovechamiento de los recursos naturales durante 2003, se emprendió la fase de adecuación de los Programas de Conservación y Manejo, a un concepto moderno de conservación, por lo cual, mediante un proceso de reingeniería, se han incorporado en ellos tres ámbitos de acción directa (protección, manejo y restauración) y tres de acción indirecta (conocimiento, cultura y gestión), que en conjunto permitirán mayor efectividad en las acciones y un mejor proceso de aprendizaje institucional; se incorporaron 241 Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre. En la promoción del desarrollo sustentable en el periodo enero-julio de 2003 se llevó a cabo la medición de aproximadamente 287 kilómetros, para delimitar la Zona Federal Marítimo Terrestre; se resolvieron 226 proyectos de Evaluación de Impacto Ambiental, de los cuales 125 se dictaminaron positivos y 101 fueron negados o desechados, por no ser viables ambientalmente, por presentar información deficiente o incompleta, o por no ser competencia de la Federación; se firmaron cinco convenios de coordinación para los programas de ordenamiento ecológico en los estados de Zacatecas y Yucatán, así como en las regiones de La Zacatecana, municipio de Guadalupe, Zacatecas, la subcuenca Valle de Bravo-Amanalco en el Estado de México y la Cuenca de Burgos en los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, para promover el uso sustentable del suelo; se continúa con acciones de capacitación en 13 estados del país, a través de actividades como talleres, cursos, planeación, manejo de residuos sólidos y prácticas agrícolas, en la "Cruzada Nacional por un México Limpio"; se autorizó la descarga de 490 528.9 miles de toneladas de residuos peligrosos de enero a junio de 2003.

Lo anterior ayuda a evidenciar que las actividades estatales que se llevan a cabo en razón del Plan Nacional de Desarrollo, podrán repercutir en la esfera de todo gobernado en lo individual y en lo colectivo, principalmente cuando se trata de

autorizaciones que pretenden mitigar los efectos contaminantes del medio ambiente, puede ser que no cumpla sus objetivos.

Por tanto el Estado como rector de la economía nacional en específico la Administración Pública Federal, en la planeación por medio de la cual se conduzcan, coordinen y orienten las acciones del Ejecutivo Federal, entre sus objetivos está el desarrollo sustentable para garantizar la integridad del medio ambiente por tanto será de vital importancia su exigibilidad y respeto.

/

3. Empresa y ambiente.

Bajo este rubro se identifica lo que establece el artículo 25 constitucional en su párrafo sexto que señala:

“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”.

Del anterior precepto se desprende otra defensa directa del medio ambiente circunscrita al ámbito empresarial o industrial, que tiene como fin el bien común de todos los mexicanos, y en la que el Estado se encuentra obligado a actuar.

Entre las causas de contaminación, analizadas en el capítulo primero de esta obra, y que mayormente han contribuido al problema ambiental en el mundo entero y en nuestro país ha sido la acelerada industrialización la cual en sus procesos productivos no consideró el daño que sobre el entorno externo en que se asentaban provocaban.

Este incremento empresarial se justifica pues ha representado en los últimos años la principal fuente de satisfactores, que se ha visto forzada a crecer al mismo ritmo que la población, a fin de colmar las cada vez mayores necesidades humanas, ya sea a través de los satisfactores que producen o de las fuentes de empleo que representan, lo que es determinante para comprender el grado de desarrollo económico, es por ello que todos los países están interesados en el mayor establecimiento posible de empresas o industrias en su respectivo territorio, lo que sin duda acarrea beneficios pero también trastornos ambientales.

México no ha sido ajeno a esto, y entre las épocas que marcan la evolución de la industrialización en este país, se pueden reseñar las siguientes:

En 1877, en el periodo presidencial del general Porfirio Díaz se presentó un considerable auge de la instalación de empresas en este territorio gracias a las facilidades que otorgó a la inversión extranjera y la política proteccionista al capital; durante este lapso, las industrias que más riquezas generaron fueron la minera y la textil, en colaboración con el inicio y desarrollo de la infraestructura de los ferrocarriles.

Posteriormente, en la década de los cuarenta del siglo pasado se presentaría una transformación estructural y de rápido crecimiento de la economía mexicana. Efectivamente, en los años subsecuentes a la Segunda Guerra Mundial, el gobierno adoptó políticas económicas flexibles que procuraron solucionar la escasez en la oferta de diversos bienes, basándose en los estilos de vida de las sociedades industrializadas, especialmente de los Estados Unidos de América, en el que su patrón industrial implicaba una fuerte dependencia del capital y energía, sobre todo del petróleo y otros hidrocarburos; ello tuvo como consecuencia el desarrollo de industrias como la petroquímica; de productos electromecánicos y eléctricos, en la agricultura la mecanización agrícola y la aplicación masiva de fertilizantes y pesticidas.

La adopción de este nuevo estilo de vida en los sectores más o menos adinerados produjo eventualmente una reestructuración masiva del sistema productivo.

En el gobierno del presidente Miguel Alemán se promovería la industrialización y modernización de México al destinarse sumas importantes para la construcción de caminos rurales y obras de irrigación para la producción agrícola, y el fomento de la producción industrial, e igualmente se consideró relevante dentro del gasto

público la política de protección a la ganancia, que se desplegó y concretó en la orientación de la política fiscal, los impuestos que pagaba la industria fueron bajos y además se expidió la Ley de Fomento de Industrias de Transformación, que ampliaba el periodo de exención al pago de impuestos hasta por 10 años.

Esto permitió que el suelo mexicano se convirtiera en un lugar idóneo para establecer, operar y desarrollar nuevas industrias, la creación de parques industriales, el desarrollo de nuevos centros de población; en suma, un país con un importante auge económico.

Pero como se puede advertir, no existe evidencias de que existiera en las políticas gubernamentales de esas épocas una conciencia respecto del límite de los recursos naturales y de la contaminación que esta actividad generaba en el entorno, pues cabe imponerse de lo reseñado para advertir que la prioridad se concentraba en el crecimiento industrial sin considerar proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

Este auge industrial ha tenido hasta la fecha diversas características, pero las que inciden principalmente en el deterioro del medio ambiente, son entre otras, las siguientes:

- Gran explotación de distintas clases de recursos naturales, entre los no renovables: el petróleo, hidrocarburos y sus derivados, para la utilización de la maquinaria y tecnología que operaba con base en combustibles fósiles; por lo que respecta a los renovables se provocó una tala immoderada de bosques, principalmente al momento de su instalación, el consumo irracional del agua por la industria ha provocado su agotamiento y contaminación por lo que ha resultado necesario en ocasiones recurrir a las reservas subterráneas.

- Búsqueda y creación de tecnología intensiva y continua, sin consideración por el entorno, su estímulo principal es la necesidad de elevar la producción a gran escala.
- Generación concentrada de desechos o residuos industriales, depositados por lo general en el agua y la atmósfera. Al depositarse en aguas, éstas se contaminan con sustancias químicas altamente nocivas, que afectan considerablemente la flora y fauna, pero sobre todo ponen en riesgo la salud de los individuos. Las emisiones de partículas, humos y gases venenosos que tienden a dispersarse y reaccionar con otras sustancias en diversos medios, y el ruido producido por una amplia gama de fuentes entre las que se encuentra la maquinaria industrial, provocando la contaminación de la atmósfera, con las respectivas consecuencias de perjuicio en la salud
- Redistribución territorial de la ubicación de las actividades humanas, principalmente del medio rural al urbano, lo que determina alta concentración de individuos en un lugar determinado, dando lugar al crecimiento masivo de ciudades como el Distrito Federal.
- Patrones para favorecer el consumo y comercialización de la producción, para ello se hace uso de medios masivos de comunicación.
- Diversos cambios en la estructura social y económica de la población, lo que después, llegaría al extremo de una revolución debido a las desigualdades sociales provocadas.

Las anteriores características acompañarían al crecimiento económico e industrial del país, primordialmente cuando se encontraba bajo el régimen del capitalismo,¹⁵¹ lo cual determinó la no intervención del Estado convirtiéndolo en un simple espectador de los actos de las fuerzas productivas privadas del país que sólo permitieron que interviniera cuando era en beneficio propio.

Actualmente, con la disposición constitucional en comento, se pretende que el Estado como rector de la economía sujete a ciertas modalidades que dicte el interés público y general, para que los sectores social y privado conserven los recursos y el medio ambiente, lo que redundará en un enorme beneficio para la defensa ambiental, en el mismo sentido se expresa Brañes al decir que

*“el hecho de que las actividades de las empresas de los sectores social y privado puedan quedar constitucionalmente sujetas a las modalidades que dicte el interés público, tiene importancia desde un punto de vista ambiental. En efecto, la legislación ambiental establece, muchas veces, restricciones a las actividades de la empresas en beneficio de la protección del ambiente”.*¹⁵²

En efecto los sectores social —constituido por actividades económicas fundadas en formas de apropiación colectiva de los medios de producción, tales como ejidos, comunidades agrarias, cooperativas, sindicatos, entre otros— y el sector privado —conformado por los individuos propietarios de los medios de producción en lo particular o por personas colectivas de derecho privado, ya sea de manera directa o mediante la participación en sociedades civiles, mercantiles, etcétera— estarán sujetos a modalidades que establezca el Estado para la protección del medio ambiente, siempre bajo los cauces legales correspondientes.

¹⁵¹ No debe considerarse que todos los problemas ambientales se deben a una expresión de ideología política como el capitalismo, pues también se presentan en países con modelos económicos distintos.

¹⁵² Brañes, Raúl. Ob. Cit., p.84.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece diversos controles en el ámbito empresarial, entre los que se pueden citar: estudios de impacto ambiental, auditorías ambientales, autorregulación, certificación de productos y actividades productivas.¹⁵³

Evaluar ese impacto implica realizar un estudio encaminado a identificar, interpretar y prevenir las consecuencias de las acciones o proyectos que puedan ocasionar en el entorno, su objetivo es efectuar una predicción y con esto se pretende no sólo identificar o prever las características físicas y biológicas de una región y sus condiciones físicas, sociales, económicas y culturales, y así poder escoger la mejor alternativa para un proyecto o acción determinada y constituye un instrumento de política ambiental que permite tomar acciones y decisiones públicas, sobre todo en lo que se refiere a autorizaciones para la instalación de empresas.

Lo anterior no determina que ya no se siga industrializando el país, más bien requiere conciliar los principios de crecimiento económico y conservación de los recursos y del medio ambiente, que ahora rige de acuerdo a la Constitución entre los sectores económicos de la Nación.

Esto requiere la participación de toda la población, en todos los niveles. Existen distintas acciones del sector privado que concretizan lo anterior,¹⁵⁴ pero bajo esta

¹⁵³ El estudio de estas figuras se puede consultar en Quadri de la Torre, Gabriel. "Reformas a la legislación ambiental: alcances y significado". *Gaceta Ecológica*, número 40, México, 15 junio 1999, p. 12-16.

¹⁵⁴ Ejemplo de ello es la creación del Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible en América Latina; el Consejo Coordinador Empresarial que cuenta con un Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable CÉSPEDES (www.cce.org.mx); la Organización Internacional para la Normalización (International Standard Organization -ISO-), en materia ambiental ha implementado las Normas ISO 1400, que constituyen un instrumento guía que indica cómo establecer o mejorar un Sistema de Gestión Ambiental, brindando a empresas de cualquier tipo y tamaño los elementos necesarios, que pueden ser integrados con otros requisitos gerenciales. Son aplicables a cualquier empresa que desee: a. Implementar y mantener un Sistema de Gestión Ambiental; b. Asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos en su política

norma constitucional es el Estado el actor principal en la vigilancia del cumplimiento de esta disposición. Lo cual permite determinar que el ciudadano en lo individual o en lo colectivo puede ser afectado en el desarrollo de estas atribuciones estatales, y debería estar en condiciones para fiscalizar la actividad estatal que puede provocar el deterioro de su medio ambiente.

Es así como el Estado queda facultado constitucionalmente a imponer modalidades a las actividades industriales del sector privado o público en aras de la protección al ambiente.

c) Artículo 27**1. Recursos naturales, propiedad y conservación**

Al referirse a este tema necesariamente deben citarse los párrafos primero y tercero del artículo 27 de la Constitución, que a la letra se insertan:

“Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

[...]

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

En virtud de la disposición constitucional transcrita, se protegen los recursos naturales que constituyen elementos del medio ambiente, a través de dos principios: el de conservación y de restricción a la propiedad privada.

En esta disposición, referente a la defensa de uno de los elementos del medio ambiente, se advierte que por la propiedad originaria de la Nación de los suelos (tierras) y aguas comprendidos en el territorio mexicano, al Estado se le concede:

- a. El derecho a imponer modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público.
- b. El derecho a regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales, con el objeto de cuidar su conservación.

Estos derechos o facultades estatales pueden ejercerse a través del dictado de las medidas necesarias para: preservar y restaurar el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los elementos naturales.

Previamente es oportuno destacar que la regulación de los recursos naturales es idea original del poder constituyente de Querétaro de 1917, lo cual puede considerarse como innovadora para su época.

El precedente del precepto en estudio de la Constitución de 1917, es el diverso numeral 27 de la Constitución de 1857, que establecía un régimen de propiedad individualista que quedaba protegido en contra de la expropiación y además, limitaba a corporaciones civiles e iglesia a sólo tener en propiedad o administración los bienes raíces indispensables para su servicio u objeto.

El Proyecto de Constitución Reformada que Venustiano Carranza puso a consideración del Congreso Constituyente de 1917, tomó el artículo descrito en el párrafo precedente, y amplió la regulación en el sentido de que la expropiación procedía por causa de utilidad pública previa indemnización, pero pasó por alto la regulación de los recursos naturales.

En el seno del citado Congreso se tuvieron diversas iniciativas acerca del contenido del artículo 27, pero sería determinante la presentada por el grupo de trabajo que encabezaba el diputado Pastor Rouaix, quien explicó el sentido de su iniciativa en los siguientes términos *“sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición su uso y conservación”*.¹⁵⁵

Es de esta forma como el constituyente de Querétaro de 1917, con una visión futurista, desde la fundación del artículo 27 estableció la propiedad originaria de la Nación,¹⁵⁶ y su función social, con lo que se faculta a los poderes públicos a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular los recursos naturales para lograr su conservación, con esto se abandona la teoría individualista liberal, y se asume que deben prevalecer los intereses del pueblo con la correspondiente intervención del Estado.

a. el derecho a imponer modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público

El artículo 27 de la Constitución contiene los principios y normas fundamentales que rigen la propiedad de tierras y aguas que comprende el territorio nacional y que corresponde originariamente a la Nación, que podrá transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo con ello la propiedad privada.

¹⁵⁵ Raúl Brañes. Ob. Cit., pp. 72-73.

¹⁵⁶ Para Acosta Romero esa propiedad originaria de la nación implica “la determinación de la soberanía del Estado mexicano sobre todas las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional”. Consultable en Acosta Romero, Miguel. *Derecho administrativo especial*, 3ª. ed., Porrúa, México, 1998, pp. 176-177.

De esta forma el estado mexicano tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad privada del suelo o en términos de la Constitución de la tierra, las modalidades que dicte el interés público.

Las modalidades que se pueden imponer a la propiedad privada, constituyen una institución novedosa y original de la Constitución de 1917 y son entendidas como:

“la facultad del Estado mexicano para modificar el modo de manifestación o extermación de los atributos de la propiedad, por razones de interés público o social.

[...]

*por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho y que sus efectos consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho”.*¹⁵⁷

De esta definición se puede apreciar que modifica la visión individualista de la propiedad y le asigna una función social, que permite modificar el disfrute de los atributos de la propiedad.

Los atributos basados en la concepción romana comprenden el: *ius utendi*, derecho a usar para su servicio; el *ius fruendi*, derecho a percibir los productos o frutos que genera; y el *ius abutendi*, consumir el objeto, degradándolo, destruyéndolo o enajenándolo. Por lo anterior, el hombre tenía derecho a usar, disfrutar y abusar del suelo, aire, agua y recursos naturales, como en general del medio ambiente que rodeaba su propiedad, de forma absoluta.

Actualmente la disposición constitucional permite suprimir o limitar los derechos reales, como el usar la cosa, disfrutar la misma y disponer de ésta, en lo que a

¹⁵⁷ *Diccionario jurídico mexicano. Ob. Cit., p. 2143.*

medio ambiente se refiere. Pueden citarse como ejemplo el establecimiento de áreas naturales protegidas,¹⁵⁸ reguladas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en su artículo 44 prevé que *“los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley”*. Al respecto, resulta ilustrativa la tesis:

“EXPLOTACIÓN FORESTAL, UNIDADES INDUSTRIALES DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 13 DE LA LEY FORESTAL Y 121 DE SU REGLAMENTO QUE LAS CREAN. No puede sostenerse la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley Forestal y del 121 de su Reglamento, estimado que vulneran el artículo 27 de la Constitución Federal al permitir el estancamiento de la propiedad privada. En sí mismos considerados, los preceptos combatidos únicamente previenen que se considere de utilidad pública la Constitución de unidades industriales de explotación forestal con el fin de procurar las materias primas requeridas por las industrias. La calificación de utilidad pública es en atención a que se pretende la satisfacción de necesidades colectivas y no particulares, con la creación legal de las unidades, lo cual genéricamente no puede lesionar garantías individuales, porque las disposiciones citadas respetan el artículo 27 de la Constitución Federal. En efecto, considerando que el artículo 27 constitucional dispone que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, el Congreso de la Unión al aprobar la Ley Forestal y el Presidente de la República al promulgarla y expedir su Reglamento, como órganos del Poder Federal, representando a la Nación, cumplen con dicho precepto al catalogar de interés público la creación, en general, de unidades industriales de explotación forestal, porque las mismas tienen la finalidad de abastecer de materias primas a las industrias. Los preceptos impugnados en ninguna forma pretenden originar estancamiento en la propiedad privada, sino que admiten la posibilidad de que en algunas ocasiones

¹⁵⁸ En nuestros días, las ANP tienen diversas categorías, reconociéndose: reservas de la biosfera; parques nacionales; monumentos naturales; áreas de protección de recursos naturales; áreas de protección de flora y fauna; santuarios; parques y reservas estatales y zonas de preservación ecológica de los centros de población. Al respecto resulta muy ilustrativo lo considerado en: “Desarrollo Sustentable y ecoturismo” por Jorge Chávez de la Peña, noviembre 11, 1997, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Encuentro de organizaciones ejecutoras de proyectos ecoturísticos. III Congreso Nacional Sobre Áreas Naturales Protegidas de México.

se imponga alguna modalidad a la citada propiedad, por la creación de unidades industriales de explotación forestal, lo cual está de acuerdo con el artículo 27 constitucional, pues se presume legalmente que el abastecimiento en materias primas para determinadas industrias, es de utilidad pública y satisface necesidades de tipo colectivo. El Congreso de la Unión, que fue el órgano que otorgó la facultad al Presidente de la República para crear unidades industriales de explotación forestal, está legitimado constitucionalmente para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y fue dicho Congreso quien dispuso la creación de unidades industriales que pudieran afectar propiedades particulares y quien delegó al Ejecutivo facultad para que, en particular, y mediante decreto, constituya las citadas unidades. Es correcta la afirmación de que el artículo 13 de la Ley Forestal y 121 de su Reglamento no reconocen el derecho del Estado para permitir al particular concesionario de una unidad industrial de explotación forestal, que ocupe terrenos de particulares y los aproveche, exclusivamente en su beneficio, siendo lo permitido únicamente la creación de las unidades con las condiciones y modalidades previstas en los artículos 13 y 121 mencionados, y no autorizar el aprovechamiento particular sino sólo en beneficio de la industria de que en cada caso se trate, para lo cual también tiene intervención la Secretaría de Agricultura y Ganadería.”¹⁵⁹

De la anterior tesis se desprende que aun cuando la creación de unidades industriales de explotación forestal limita el derecho de propiedad, ello no resulta inconstitucional en tanto responde al interés colectivo de procurar las materias primas requeridas por las industrias.

La importancia que asume esta disposición en materia ambiental se da porque con la facultad de los poderes públicos de imponer modalidades a la propiedad privada al tener una función social, permitirá que se limiten ciertos atributos del dominio privado, que pueden sujetarse al interés compartido por todos de defender el medio ambiente.

¹⁵⁹ Datos de identificación: Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 50 Primera Parte. Página: 43.

b. el derecho a regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales, con el objeto de cuidar su conservación

El artículo 27, párrafo tercero, ya transcrito, se ocupa del aprovechamiento de los recursos naturales, estos como elementos que provienen de la naturaleza para la satisfacción de las necesidades humanas constituyen una importante fuente de riqueza.

Conscientes de que el territorio mexicano posee una gran riqueza natural desde 1917 se establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho a regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para la distribución equitativa de la riqueza y su conservación, posteriormente se agregaría que para ello se dictarían las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Por tanto es el principio de conservación el que debe inspirar el aprovechamiento de los recursos naturales conforme a esta disposición constitucional.

El término conservación significa la acción de mantener o de guardar una cosa, de cuidar de su permanencia impidiendo su destrucción. Es utilizado en distintas áreas del conocimiento humano; en las ciencias naturales, servirá para defender los recursos renovables y no renovables, de fauna y flora, con el objeto de mantener la biodiversidad, del entorno. En las ciencias sociales, principalmente en las ciencias jurídico-económicas la conservación se centra en la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales con el fin principal de incrementar el bienestar económico y social. Específicamente en el derecho constitucional ambiental serán estas dos acepciones las que deben conciliarse.

Los recursos naturales representan el patrimonio de un país, y si bien en principio puede considerarse que mientras más recursos posea una nación, mejor será su situación en razón de que tendrá un capital que le permitirá desarrollarse económicamente, en la realidad se presenta que, aún cuando un país cuente con una importante riqueza natural, por sí sola no determina que llegue a tener éxito económico, baste recordar el importante desarrollo que han alcanzado países con escasos recursos naturales como Japón y, por otro lado, aquellos que aún cuando cuentan con abundantes y diversos recursos naturales, padecen de un atraso económico y social, al respecto se puede citar el caso de los países africanos.

Contar entonces con abundantes recursos naturales constituye una ventaja para los pueblos, pero por sí sólo este patrimonio no significa una prosperidad económica, para que esto se transforme en una verdadera riqueza es necesario su aprovechamiento de forma adecuada, es decir, cuidar su permanencia, en una palabra: conservarlos.

Pero la idea de conservación no significa una abstención u oposición a su utilización y aprovechamiento,¹⁶⁰ el punto central de esta cuestión, se reduce al problema de distribución y asignación de estos elementos en el tiempo, esto deberá asumirse mediante normas jurídicas con el fin del bien común que en ellas se encuentra inmerso; en palabras de Valls: *"el derecho debe distribuir con justicia los beneficios que los recursos naturales generen y las cargas entre toda la comunidad y preservarlos para las generaciones futuras"*.¹⁶¹

¹⁶⁰ Al respecto Raúl Brañes señala que "los recursos naturales debían ser aprovechados de acuerdo con la racionalidad productiva que les era propia, independientemente de la lógica productiva individual o social en que estuviera inspirado el resto del sistema económico". Ob. Cit., p. 77.

¹⁶¹ Valls, Mario F. *Recursos Naturales*, tomo I, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, p. 12.

Para resolver lo anterior, de conformidad con esta disposición, a los poderes públicos mexicanos se les ha asignado la tarea de regular el aprovechamiento de los recursos naturales, lo que representa tomar las decisiones de su aprovechamiento y establecer las formas más adecuadas para regular su uso, administración y propiedad, con el fin primordial de fomentar el bienestar de todos y cada uno de los que integramos la sociedad mexicana.

Si bien toda esta estructura normativa constitucional ya se encontraba, lo cierto es que la sociedad mexicana no había tomado en cuenta que los recursos naturales de México, y problemas como deforestación y deterioro de la biodiversidad,¹⁶² son problemas que se habrán de atacar desde el ámbito ambiental.

La conservación de los recursos naturales no es un acto desinteresado, altruista y ético sino que es una actividad consciente y regulada constitucionalmente, que se enfoca a la sobrevivencia del ser humano que se relaciona con la defensa de la integridad del medio ambiente, a cargo de los poderes públicos, en la que deberán participar los particulares.

De esta forma el artículo 27 párrafo tercero constitucional establece principios constitucionales para la protección del medio ambiente en la que los poderes públicos deberán actuar de forma positiva: imponer las modalidades necesarias a la propiedad privada y establecer una política de conservación de los recursos naturales.

¹⁶² Soberón, Jorge, Exequiel Escurra y Jorge Larson, "Áreas protegidas y conservación in situ de la biodiversidad en México", *Gaceta Ecológica*, número 41, julio, 1999, México, pp.7-15.

d) Artículo 123**1. Condiciones de trabajo**

Reguladas en diversas fracciones del artículo 123, cobra importancia para nuestro tema lo que establece el apartado A, en su fracción XV, que literalmente señala:

“A.- [...]

XV.- El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;”

Gracias a esta disposición el medio ambiente en el sector laboral queda protegido. Recordemos que el concepto de medio ambiente se integra por distintos elementos, entre los que se encuentran los elementos artificiales, creados por el hombre, entre ellos: los centros de trabajo, las empresas o las fábricas, donde se desarrolla como trabajador.

La tendencia actual reconoce los centros de trabajo o las empresas como *“un sistema global con una combinación de subsistemas”*,¹⁶³ al tomar en cuenta que se trata de un conjunto en el que existe una interdependencia entre cada uno de los factores que se presentan y sus problemáticas habrán de atenderse de la misma forma.

¹⁶³ *Introducción a las condiciones y el medio Ambiente de trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1991. p. 285.

Los problemas a enfrentar se refieren a accidentes y enfermedades profesionales de trabajo, que urge atender,

“en el mundo únicamente en la industria, unos cincuenta millones de accidentes, es decir, una media de 160,000, al día; de esos accidentes, aproximadamente unos 100,000, son mortales, y esta evaluación es muy probablemente inferior a la realidad, cada año 1,500,000, trabajadores quedan inválidos por el resto de su vida, a esta cifra hay que agregarle los millones de trabajadores, víctimas de las enfermedades contraídas en los lugares de trabajo”.¹⁶⁴

Las anteriores cifras revelan la importancia de establecer mejores condiciones de trabajo, como presupuestos mínimos en beneficio del factor humano de la empresa.

Estas afectaciones que bien podrían evitarse, al adicionar a las ya tradicionales formas de combate a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la consideración de que existen otros factores como nuevos productos o sustancias químicas y formas de organización utilizadas en la producción de bienes y servicios cuyos efectos aun cuando no son inmediatos se presentan a mediano y largo plazo, por ejemplo, al verificar la seguridad e higiene del trabajo se comprueba que junto a peligros constituidos por instalaciones en mal estado existen en el entorno polvos minerales altamente tóxicos como el de amianto y el silicio, que provocan enfermedades cardiovasculares, cáncer y la deterioración lenta pero constante de la capacidad funcional que puede provocarse por la irritación de los ojos, otro ejemplo lo constituye el aumento de la mecanización y de su potencia así como la concentración en espacios reducidos, que han elevado los niveles de ruido y el número de casos de pérdida de audición, daños en los sistemas nerviosos y cardiovascular, aumento de la fatiga nerviosa, asimismo pueden coadyuvar a la causa de los accidentes de trabajo. Por ahora no es

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 1-2.

posible dar cuenta detallada de todos los efectos que provoca la contaminación dentro de las instalaciones para la producción, pues dependerá en gran medida de las situaciones que se presenten en la realidad con la que se enfrenta cada empresa e industria, pero permite establecer que la contaminación atmosférica al deteriorar el medio ambiente y causar efectos en la salud humana, ha llegado a requerir de una urgente atención.

Nadie duda que el combate a la contaminación también debe darse al interior de los centros de trabajo, esto se puede advertir del Convenio sobre el Medio Ambiente de Trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 número 148, de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se insiste en la importancia de prevenir los riesgos en la fuente laboral y dispone en su artículo 9, lo siguiente: *"en la medida de lo posible se deberá eliminar todo riesgo debido a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo"*¹⁶⁵.

Bajo esta acepción global de la empresa se puede advertir que la contaminación que se genera en su interior y que provoca el deterioro de este medio ambiente, y en consecuencia el menoscabo de la salud de los trabajadores, es un factor que se ha soslayado pero que ahora cobra importancia, aún más es una preocupación que los organismos internacionales hoy en día toman en cuenta.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123, apartado A, prevé diversas condiciones generales de trabajo,¹⁶⁶ como presupuestos mínimos en beneficio de los trabajadores, y en la fracción XV, establece que el patrón está obligado a observar la higiene y seguridad en las

¹⁶⁵ Ibidem, p.34.

¹⁶⁶ "Normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimiento y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombre por su trabajo". *Diccionario jurídico mexicano*, p. 585.

instalaciones de su establecimiento, adoptando las medidas adecuadas para prevenir accidentes que aseguren la salud y vida de los trabajadores.

No debe perderse de vista que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades y para hacer posible su disfrute se requiere de un medio ambiente libre de contaminación. Esto, aplicado a la disposición constitucional en estudio, comprende lo siguiente:

El que se exija constitucionalmente al patrón la seguridad e higiene en sus instalaciones, lo obliga a que los elementos artificiales como fábricas, empresas o centros de trabajo, que forman parte integrante de la definición de medio ambiente, se encuentren libres de contaminantes.

Lo anterior se refuerza si se toma en cuenta lo que dispone Ley Federal del Trabajo (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970), que en la fracción XVI, del artículo 132, señala:

“Son obligaciones de los patrones:

[...]

XVI.- Instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, para prevenir riesgos de trabajo y perjuicios al trabajador, así como adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades competentes. Para estos efectos, deberán modificar, en su caso, las instalaciones en los términos que señalen las propias autoridades;”

La disposición transcrita de forma literal obliga a los dueños del capital a adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes que se produzcan al interior del centro de trabajo, excedan los máximos permitidos establecidos en reglamentos e instructivos.

Por otra parte, si el objetivo de la norma constitucional es la defensa de la salud del trabajador, su disfrute esta condicionado a un centro de trabajo adecuado, es decir, sin sustancias o energías que lo deterioren.

De esta interpretación y en relación con la nueva tendencia mundial de considerar a la empresa un todo en el que todos los factores que en ella intervienen deben ser considerados con el fin de crear condiciones generales de trabajo adecuadas para los trabajadores, no puede soslayarse que uno de ellos lo constituye el medio ambiente, en la parte que se integra por elementos artificiales, es decir, fábricas, centros de trabajo o empresas.

Lo anterior permitirá que un medio ambiente ajustado a los principios de la higiene y la seguridad constituya un factor de prosperidad y estabilidad de la empresa; las máquinas diseñadas con una preocupación ambiental evitando los factores nocivos de la contaminación en la medida de lo posible, determina las posibilidades de desarrollo de la clase trabajadora, que a su vez es signo de una sociedad que progresa.

La situación no pareciera importar a nuestro tema en tanto que es una obligación exigible a otro particular, es decir, al dueño de la empresa, pero existe una realidad innegable, el trabajador difícilmente exigirá su cumplimiento en razón de que la actual oferta de empleos es escasa y lo que se busca es una fuente de ingresos que le permita subsistir, sin importarle las condiciones en las que desarrolla su actividad.

Lo anterior genera que el Estado deba intervenir para que exista la aplicación rigurosa de la legislación, así como también la de vigilar constantemente las

actitudes de quien dirige un centro de trabajo, y las medidas que implemente para cumplir el fin de proteger el medio ambiente de los trabajadores.

Por lo tanto, los elementos artificiales que integran el medio ambiente quedan protegidos a través de esta disposición constitucional, que no sólo se encuentra a cargo de particulares, sino también del propio Estado.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES EN NUESTRA CONSTITUCIÓN (SEGUNDA PARTE) DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

I. Federalismo.

II. Artículo 73.

III. Estados.

IV. Artículo 115.

V. Artículo 122

CAPÍTULO CUARTO
ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES EN NUESTRA CONSTITUCIÓN
(SEGUNDA PARTE)
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En el capítulo anterior se han identificado los mandatos constitucionales que establecen derechos en favor del gobernado así como lineamientos de actuación para el Estado, que por sí solos no dan concreción a la defensa del medio ambiente, pues se requiere la intervención de los operadores públicos, a los cuales nuestra Carta Magna asigna determinadas atribuciones en la materia.

Esto ha propiciado la creación de un sistema de distribución de competencias en materia ambiental que requiere ser estudiado, por lo cual es nuestro deber continuar con el análisis de estos aspectos en la Ley Fundamental.

Ante la diversidad de competencias —de la Federación, de los Municipios y del Distrito Federal y aun ante la ausencia literal de las que corresponden a los Estados respecto de la materia ambiental— se hace necesario estudiar otro bloque de normas constitucionales como son: 73, 115 y 122, así como las facultades de los Estados. Es necesario señalar que la actuación del Poder Judicial será objeto de análisis en el capítulo final de esta obra.

Para comprender mejor la intervención de cada uno de estos actores públicos, previamente se debe analizar el sistema federal, como forma que los organiza y atribuye las funciones que a cada uno corresponde, y que ha sufrido importantes modificaciones con la incorporación de lo ambiental en nuestra Carta Magna.

I. FEDERALISMO

Esta forma de organización estatal,¹⁶⁷ implica la unión de varios estados que conservan su autonomía respectiva pero que se comprometen a respetar ciertas medidas de interés común en las que se admita un gobierno único con la dirección política del Estado. Nace en oposición del centralismo, sistema en el que existía un punto donde se concentran las decisiones políticas y administrativas de un país, es decir, un órgano o una persona centralizaba para sí la autoridad y las facultades gubernativas de otros organismos regionales, y generalmente era atribuida a la persona del monarca. En México, el centralismo tuvo vida y existencia desde la conquista, luego en la época colonial y en la Independencia con el gobierno de Iturbide, posteriormente se vería con los gobiernos de López de Santa Ana y Maximiliano de Habsburgo.

El sistema federal en México, vigente en nuestros días, se adoptó desde el primer documento constitucional promulgado el 4 de octubre de 1824, y conforme al acta constitutiva del mismo año, dando forma a la vida institucional de este país, aún en contra de los conservadores centralistas y de conflictos internos que se suscitaron.

El sistema federal adoptado en ese documento tuvo como inspiración lo acontecido en la experiencia norteamericana, sin que sea una copia fiel del sistema federal norteamericano, pues éste inicia con las trece colonias que se establecieron en el norte del continente Americano. Dichas colonias disfrutaron de una amplia libertad, y a pesar de la subordinación al soberano inglés no estuvieron impedidas para participar en su gobierno. Sin embargo, la expedición de varias leyes del parlamento inglés a partir de 1764, principalmente la Ley de Ingresos y la

¹⁶⁷ Por el momento no interesa entrar al debate si es forma de gobierno o forma de estado, sin embargo no pasa desapercibido la dificultad de diferenciar entre una y otra, es decir, entre monarquía y centralismo y república y federalismo.

Ley del Timbre, que gravaban con impuestos el comercio colonial, provocó una enconada oposición y reavivaron el argumento de los impuestos sin representación, pues las colonias no elegían miembros de la cámara de los comunes, parte del parlamento inglés que expedía dichas leyes, por lo que los colonos rechazaron los impuestos en cuya creación no habían intervenido.

Estas diferencias con Inglaterra vienen a ser el motivo principal para que las trece colonias celebren dos congresos continentales en Filadelfia. En el primero, celebrado el 5 de septiembre de 1774, se discute la existencia de una constitución rígida que colocada por encima de todos los poderes los limitara, pues el abuso de la corona inglesa que se atribuía a la falta de control constitucional por contar con una constitución flexible que estaba en manos del parlamento. En el segundo, celebrado el 10 de mayo de 1775, se formula la declaración de independencia del 4 de julio de 1776 y se lleva a cabo la guerra contra Inglaterra, se forma la Confederación que consistía en que los estados conservaban su soberanía; sin embargo, en lo relativo a sus relaciones exteriores, fuerzas armadas, regulación de la moneda, pesos y medidas, correos, etcétera, quedaban en manos del Congreso formado por un representante de cada uno de los estados. Pero al Congreso le faltaba controlar las contribuciones, no existían los poderes ejecutivo y judicial y había un desacato de los estados a las disposiciones federales sin que hubiera la posibilidad de aplicarles una sanción coactiva en forma suficiente. El poco poder del Congreso y su casi nula autoridad se hizo notar más aún después de que en 1783 se celebrara la paz con Inglaterra, esto llevó a que a finales de 1786 se pensara en volver a implementar la monarquía, e incluso se ofreció el trono de Norteamérica al príncipe Enrique de Prusia.

En mayo de 1787 la Confederación integrada por las trece colonias convoca a una asamblea en Filadelfia, presidida por Washington, en la que se presentan dos tendencias opuestas, la de las colonias grandes en el plan de Virginia y la de las

pequeñas en el plan de Nueva Jersey, ante ello se busca un tercer plan que concilie ambos intereses en el que se establece que los Estados conservan para sí las facultades que no han sido otorgadas al gobierno central pero ceden su soberanía exterior y parte de sus facultades interiores.

En los Estados Unidos de Norteamérica el sistema federal fue producto de la experiencia adquirida durante su devenir histórico, sin embargo en nuestro país¹⁶⁸ fue adoptado tras un régimen monárquico centralista que por lo mismo tuvo que adaptarse, como técnica para evitar el resquebrajamiento de la nación mexicana, con el consiguiente problema de adaptación a las circunstancias tan variadas como fueron las necesidades políticas, sociales y económicas que existían en ese momento. Por tanto el sistema federal mexicano no es una copia del norteamericano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente en nuestros días, tomando en cuenta a su predecesora de 1824, establece en su artículo 40: *"es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*.

¹⁶⁸ En México se establece que el federalismo ha pasado por tres etapas: primera surgimiento (fines del siglo XVIII y hasta la primera mitad del siglo XIX), segunda consolidación, gracias a reformas liberales que propugnaban por una descentralización administrativa (segunda mitad del siglo XIX primeras décadas del siglo XX), y tercera transformaciones, se introdujo el principio federal cooperativo, pero por efectos del nacionalismo y presidencialismo se fue desdibujando y que fuera posible hablar de un federalismo centralizador (en lo que iba del siglo XX). Cfr. Carmagnani, Marcello coord. *Federalismos latinoamericanos, México, Brasil, Argentina*, Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Para tener en claro en qué consiste este federalismo existen diversas tesis que lo explican,¹⁶⁹ de entre las que interesan se encuentra la expuesta por Tena Ramírez al afirmar:

*“en la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales en sus respectivas esferas está coordinada con otras independiente de ellas”.*¹⁷⁰

Nuestra Constitución consagra en términos generales este criterio, en el que la distribución de facultades tiene como principio rector, lo que establece el artículo 124 constitucional, cuyo texto es el siguiente:

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

De esta forma se reconoce la existencia de dos órdenes: el federal y el estatal. A estos les corresponde determinadas atribuciones que con el transcurso del tiempo y por las modificaciones que ha sufrido la Constitución Federal mexicana, actualmente se prevén las de carácter ambiental, que no solo se contemplan expresamente para la Federación también se han atribuido a los municipios y al Distrito Federal, las cuales serán expuestas más adelante.

¹⁶⁹ Al respecto se puede citar a los teóricos Tocqueville, Calhoun y Seydel, Jellinek, Wilson y Jean Dabin, que se citan y analizan por Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma, México, 1994, pp. 276 -280.

¹⁷⁰ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Ob. Cit., p. 113.

En seguida se puede advertir que dentro de la distribución de competencias existe una división de poderes que es reconocida por nuestra Ley Fundamental al establecer en su artículo 49, lo siguiente:

*“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.*

De esta forma queda reconocida la teoría de división de poderes en la que se reconoce la existencia de tres órganos denominados Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La teoría de la división de poderes ha sido considerada como obra de Carlos de Secondae, Barón de Brédei Montesquieu, expuesta en su obra *El espíritu de las leyes* (libro XI, capítulo VI), en la que esencialmente se sostenía que para evitar el abuso del poder era necesario que, por la disposición de las cosas el poder limitara al poder, considerando la existencia de tres órganos: el ejecutivo, legislativo y judicial; la intervención de este último era para equilibrar los otros poderes, con una división tajante entre las funciones de cada uno. Sin desconocer que Aristóteles ya había expuesto esa teoría al haber identificado que en todo estado debía haber tres partes sobre las cuales se debía legislar a fin de que quedara debidamente organizado, estas eran la asamblea general, encargada de deliberar sobre los asuntos públicos, el cuerpo de magistrados que tendría las facultades que se le fijasen y por último el cuerpo judicial; pero los tres poderes no debían ser independientes, separados, sino que debía coexistir entre sí la forma de colaboración pues es separación de órganos no de funciones, esto es una división de poderes en la forma de colaboración.

Los pensamientos de Montesquieu y Aristóteles sin duda se recogen en el artículo 49 antes transcrito, porque se establece la necesidad de limitar al poder para impedir su abuso, y en la separación de funciones del Estado se logra una especialización del propio órgano, constituyendo ésta una ventaja técnica, que realizan de manera separada pero vinculada para su óptimo desempeño.

Se puede concluir que el principio de la separación de los órganos del poder estatal consiste en encomendar a cada uno de los distintos órganos del Estado las diversas atribuciones de que se compone su actividad.

Estas atribuciones serán llevadas a cabo a través de la función estatal concebida como *“el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que [los órganos] realizan en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga”*.¹⁷¹ La doctrina administrativista ha identificado tres, a saber, la función legislativa, la función ejecutiva y la función judicial o jurisdiccional, es de recordarse que de esta última nos ocuparemos en el último capítulo de esta obra.

Dichas funciones pueden ser analizadas desde el punto de vista formal, es decir, de acuerdo al órgano que realice la función; y desde el punto de vista material, atendiendo a la naturaleza intrínseca de la función. Generalmente la función legislativa desde el punto de vista formal es la realizada por el poder legislativo que, en México, es el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales; desde el punto de vista material, la función legislativa es todo acto emanado del Estado que contiene una regla o una ley, con sus características de general, abstracta imperativa y coercitiva. Lo mismo sucede con la función administrativa que desde el punto de vista formal es aquella que comprende todos los actos que emanan de órganos o agentes a los cuales la Constitución o las leyes atribuyen el carácter de

¹⁷¹ Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1971, p. 13.

administrativos; en tanto que desde el punto de vista material la función administrativa no es tan fácil de enmarcar; apeándonos aquí a lo dicho por Serra Rojas, diremos que *"la función administrativa viéndolo bajo el prisma de materialidad implica aquella que se realiza bajo un orden jurídico y que se limita a crear actos jurídicos concretos individuales y actos materiales a satisfacer una necesidad de interés colectivo"*.¹⁷² De lo anterior se puede afirmar que a la función administrativa desde el punto de vista material le rodean tres elementos distintivos: el principio de legalidad, en tanto que las autoridades sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido; el de la ejecución de la ley como la realización de los actos necesarios para la continuidad de la vida nacional, es decir, el mantenimiento del orden jurídico, y la marcha de los servicios públicos; y el de la realización de actos materiales tendientes a satisfacer intereses de la comunidad. Las funciones administrativas a nivel Federal se encargan al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo que marca el artículo 89 constitucional (otras disposiciones lo denominan Presidente de la República), que será auxiliado por las secretarías de Estado.

Todo lo anterior permite establecer que nuestra Constitución contiene un régimen federal propio para la nación mexicana, dentro del cual las competencias de los niveles de gobierno (federal y estatal) están delimitadas bajo un sistema de distribución de competencias,¹⁷³ que tiene como regla general que sea residual, pero se ha venido transformando, ya que la misma Norma Fundamental ha atribuido expresamente en su texto facultades a los Municipios y al Distrito Federal en varias materias de las cuales no escapa la ambiental; y bajo esta distribución de competencias subyace la existencia de un poder soberano que se divide para

¹⁷² Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1994, p. 320.

¹⁷³ Carvajal, Juan Alberto. *Tratado de derecho constitucional. Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2002, p. 368, señala que "tenemos un verdadero sistema constitucional de distribución de competencias, puesto que no sólo se trata de saber las facultades que están prescritas para la Federación, sino todo lo que está inmerso en nuestra Carta Magna respecto de las propias competencias"

su ejercicio en tres órganos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, los cuales llevan a cabo distintas funciones, de entre las cuales interesa destacar las necesarias para la protección del medio ambiente y que en los párrafos que siguen serán estudiadas.

II. ARTÍCULO 73.

a) Poder Ejecutivo Federal.

1. Consejo de Salubridad General

La intervención del Poder Ejecutivo Federal a través del Consejo General de Salubridad se establece literalmente en la base 4ª, de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, que señala:

"XVI.-

[...]

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

Las funciones del poder ejecutivo se otorgan a un órgano unipersonal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 constitucional), su atribución en materia ambiental se identifica en el numeral antes transcrito, como superior del Consejo de Salubridad General.

Este Consejo es un órgano constitucional que depende directamente del Presidente de la República, facultado para dictar disposiciones generales en todo el país y emitir las medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación, su actuación tiende en mayor medida a la salvaguarda de la salud humana, pero indirectamente tendrá que salvaguardar la integridad del medio ambiente.

La Ley General de Salud establece en su artículo 15 que el Consejo de Salubridad General estará integrado por un presidente que será el Secretario de Salud, un

secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, sus atribuciones se marcan en el artículo 17, pero en cuanto al control de la contaminación reitera en los mismos términos lo dispuesto por la base cuarta de la fracción XVI, del artículo 73 antes transcrita.

Por lo tanto, el poder ejecutivo federal a través del Consejo de Salubridad General, como autoridad sanitaria, llevará a cabo funciones materialmente legislativas, porque ha de expedir normas generales, abstractas, impersonales y coercitivas, que prevengan y controlen la contaminación en el país, mismas que posteriormente deberán ser revisadas por el Congreso de la Unión.

2. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El Poder Ejecutivo no se encuentra regulado en el artículo 73 constitucional, eso es evidente, está previsto en los numerales 80 a 93, pero en ninguna de estas disposiciones constitucionales se establece de forma directa su intervención en las cuestiones ambientales, sin que por ello dejemos de resaltar la función administrativa que realiza en la materia.

En efecto, el Presidente de la República como órgano administrativo¹⁷⁴ es el titular de la Administración Pública Federal que se divide en Centralizada y Paraestatal.

En la Administración Pública Federal Centralizada se encuentran las secretarías de estado que como auxiliares directas del titular del poder ejecutivo se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que actualmente prevé la existencia de 18 secretarías, entre las cuales interesa la denominada Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Esta Secretaría tiene como antecedente más remoto la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente instituida dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en el año de 1972; posteriormente en 1982 fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología¹⁷⁵ (SEDUE), que garantizaría el cumplimiento de las Leyes y reorientaría la política ambiental del país; en 1992 se transforma y se convierte en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); en diciembre de 1994, se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

¹⁷⁴ Fraga, Gabino. Ob. Cit., p. 173. Señala que "el Presidente de la República, único titular del Poder Ejecutivo, tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo".

¹⁷⁵ Las facultades de esta Secretaría no se establecía en la correspondiente Ley Orgánica de la Administración Pública, sino que se encontraban en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación del año de 1970.

(SEMARNAP), esta institución nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país, desde un punto de vista integral; y para el 30 de noviembre del año 2000, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), sus facultades se prevén en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, en esencia son las siguientes:

- Formular, conducir y evaluar la política nacional de medio ambiente y recursos naturales.
- Promover y fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Promover y fomentar la responsabilidad ambiental de los sectores productivos.
- Vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales, así como promover mecanismos voluntarios para su cumplimiento.
- Desarrollar y fomentar la investigación en materia ambiental. Promover y fomentar la cultura, la educación, la capacitación y la participación social en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- Crear mecanismos e instrumentos para informar oportunamente a la sociedad en materia ambiental y de recursos naturales.
- Detener y revertir el deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales.
- Asegurar la integridad y operabilidad a los componentes de la política ambiental en un marco de mejora institucional.
- Administrar racionalmente los recursos asignados al sector.

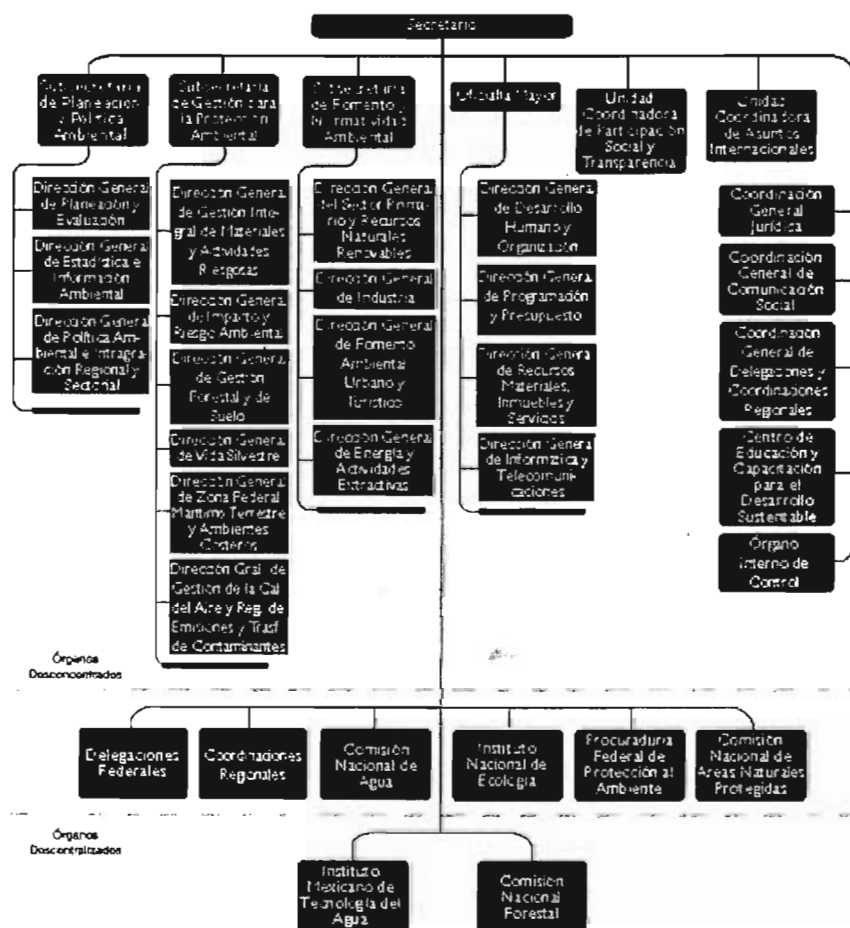
Basta imponerse de lo que establece el artículo 32 bis en sus XLI fracciones, algunas ya derogadas, del citado ordenamiento legal, para establecer que es inmenso su campo de actuación, pero en esencia se constriñe a construir una política de Estado de protección ambiental que responda a las expectativas de combatir la contaminación y el deterioro de los recursos naturales, incorporando en todos los ámbitos de la sociedad y en la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Esta función deberá llevarse a cabo a través de una estructura que, de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría y el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2003, puede esquematizarse como se muestra en el esquema 4.1.

En consecuencia, la actividad del poder ejecutivo federal en materia ambiental, aun cuando no encuentra un artículo expreso en la Constitución Federal, se ha regulado por las normas secundarias.

Las funciones que formal y materialmente realiza el poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales son administrativas, porque se llevan a cabo un órgano administrativo que se encuentra bajo un orden jurídico, como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos federales en materia ambiental.

Esquema 4.1



b) Congreso de la Unión.

La atribución en materia ambiental que se prevé para el Congreso de la Unión se encuentra establecida en el artículo 73, fracción XXIX-G, que literalmente consigna:

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

La disposición transcrita revela la participación del poder legislativo en la protección del medio ambiente.

El Congreso de la Unión es un órgano relevante por tener la atribución de crear leyes, en otras palabras, es el garante de la representatividad del pueblo, al ser el único legitimado constitucionalmente para la creación y expedición de leyes, al menos formalmente. Se integra por dos Cámaras, una de diputados que actualmente asciende a 500 miembros, y otra de senadores que representan los intereses de los territorios que conforman la Federación y que actualmente se integra por 128 curules.

Su función formal y materialmente hablando es la expedición de leyes que pueden ser iniciadas por: el Presidente de la República; los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y las Legislaturas Estatales. En términos generales, su procedimiento de creación comprende: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, sanción y publicación. (Artículo 72 constitucional).

Las atribuciones que se consignan para este poder legislativo a través del artículo 73 en sus treinta fracciones “*contienen cincuenta y una facultades para expedir leyes en distintas materias y siete para la realización de actos administrativos*”.¹⁷⁶

Al amparo de esta disposición se expide la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, esto no significa que se tratara del primer intento legislativo por regular el medio ambiente, pues aún cuando el legislativo no contaba con una atribución expresa fue expedida la ya derogada Ley Federal de Protección al Ambiente, cuya constitucionalidad se sostuvo a partir de la interpretación jurisdiccional plasmada en el criterio siguiente:

*“Pues bien, no obstante que el artículo 73 constitucional no contiene en alguna de sus fracciones las palabras ‘ecología’ o ‘contaminación ambiental’ referidas a las facultades del Congreso de la Unión, debe estimarse que el órgano legislativo federal sí tiene facultad constitucional para legislar en materia de contaminación ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo antes mencionado en su fracción XVI, que establece la facultad para dictar leyes sobre [...] salubridad general de la República”.*¹⁷⁷

Donde se advierte que la base 4ª, fracción XVI, del artículo 73 constitucional, fue la que dio fundamento a la primera actividad legislativa de protección al medio ambiente.

Cabe resaltar ahora la facultad que en materia ambiental tiene atribuido el Congreso de la Unión. Debido a que escapan a una sencilla comprensión, ello obliga a desentrañar previamente en qué consisten las facultades concurrentes,

¹⁷⁶ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1997, pp. 400-453.

¹⁷⁷ Rubro: PROTECCIÓN AL AMBIENTE, LEY FEDERAL DE. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA EXPEDIRLA. Datos de identificación: Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 217-228 Primera Parte. Página: 40.

para determinar luego el alcance de la intervención de este poder público en la protección del medio ambiente.

Es oportuno recordar que en nuestro país impera un régimen Federal en el que la regla general de distribución de competencias entre los órganos estatales, se consignó en el artículo 124, que conviene nuevamente citar y que a letra dice: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

Del precepto transcrito se advierte que las entidades federativas cuentan con las facultades que por exclusión no están concedidas expresamente a los funcionarios federales, es decir, la regla general es que las facultades que expresamente se atribuyan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serán para los poderes públicos federales.

Sin embargo esto se ha modificado considerablemente y ahora existe todo un sistema complejo de distribución de competencias previsto en nuestra Carta Magna, dando pauta a que la doctrina establezca distintos tipos de facultades, entre las que se encuentran las incorrectamente denominadas facultades concurrentes.

Tena Ramírez, en su obra *Derecho constitucional mexicano*,¹⁷⁸ al ocuparse del tema de facultades concurrentes señala que constituyen una excepción al principio del artículo 124, reciben esta denominación del derecho norteamericano en el cual son entendidas como las facultades que pueden ejercer entidades federativas en tanto no son ejercidas por la Federación, a las que expresamente en la Constitución se le ha atribuido.

¹⁷⁸ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit., pp. 119-123.

Estas son producto de la jurisprudencia y doctrina norteamericana, en las que cabe la supletoriedad de los Estados en ciertas materias en que el Congreso no se ha ocupado en legislar. El vocablo inglés *concurrente* traducido al castellano, si bien se refiere a dos o más acciones que coinciden en el mismo punto, no tiene nada que ver con el contenido que le atribuye el derecho norteamericano en el sentido de que la Unión y los Estados nunca llegan a coincidir en el ejercicio de una atribución, aún cuando está latente la potencialidad de llevarla a cabo por la Federación.

Podría sugerirse que su denominación cambiara, en tanto que el término *concurrente* ya ha sido utilizado por el sistema norteamericano, y suplirlo por el de *coincidente*, como una facultad que se ejerce simultáneamente por los poderes federales y estatales.

En el fondo, la idea que subyace en la consagración de las facultades concurrentes, que preferimos denominar coincidentes, es que todos los poderes públicos puedan intervenir en el ejercicio de una determinada facultad.

En efecto, Jorge Carpizo señala que existen diversos principios para distribuir las competencias entre la Federación y las entidades federativas, entre los que se encuentran las "facultades coincidentes", a las que describe como aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y que pueden establecerse en dos formas:

- a. Amplia. Cuando no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a un cierto criterio de división.

- b. Restringida. Cuando se concede a la Federación o las entidades federativas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad.¹⁷⁹

Además es el sentido que debe imperar como criterio jurídico, pues al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado y establecido:

*“en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”.*¹⁸⁰

Por tanto las facultades concurrentes (coincidentes) son aquellas que deberán ejercerse por los poderes federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.

Respecto de la materia ambiental, esta concepción de facultades coincidentes evita el monopolio de la Federación en la protección del medio ambiente, que no representa una defensa que impacte en cada lugar que conforma el territorio mexicano, pues es un problema que se debe atender desde la raíz, y qué mejor que pueda ser resuelto por aquellas autoridades que se encuentran en esos lugares, quienes conocen mejor la gravedad del problema y las posibles soluciones; pero este ideal ha sido poco atendido en tanto que existen diversas interpretaciones respecto al término “concurrentes”, que principalmente atienden a su origen norteamericano, produciendo confusiones, en el ámbito nacional.

¹⁷⁹ Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*. Ob. Cit., pp. 192-194.

¹⁸⁰ Rubro: “FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES”. Datos de identificación: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Enero de 2002, Tesis: P./J. 142/2001, Página: 1042.

Estas confusiones interpretativas y las que se producen en la realidad, puede dar lugar a que autoridades estatales y aún las de los municipios no consideren como una responsabilidad directa la solución de los problemas ambientales —que no sólo involucran a un territorio, pues la contaminación del aire, del agua, y del suelo no sabe de fronteras ni así la extinción de especies animales o forestales que forman parte de los organismos vivos—; en tanto que constitucionalmente no existe una obligación que los constriña a actuar de determinada manera. Además del federalismo formal en el que se ha vivido, donde la toma de decisiones en realidad se toma del centro a los Estados y que siempre la actuación de los poderes federales ha sido preferente a la de los estatales y más aún de los municipales.

Otros factores que deben tenerse en cuenta son la falta de presupuesto, de personal, conocimientos técnicos en la materia e infraestructura, mismos que han aplazado el que se asuma esta tarea.

Es difícil pensar que exista una verdadera asunción de esta materia en nuestro país, porque evidentemente el grado de desarrollo de las entidades federativas es menor al de la Federación, desde aspectos económicos, académicos, etcétera, sin embargo puede ser que lo que el constituyente derivado quiso lograr a través de la disposición constitucional transcrita al inicio de este epígrafe es que los Estados y Municipios dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida, propia de un federalismo cooperativo, asumieran la responsabilidad del cuidado del medio ambiente.

El Congreso de la Unión ha hecho lo propio y ha establecido el grado de participación, conformidad con lo establecido en los artículos 5, 7 y 8, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En consecuencia, el Congreso de la Unión ha llevado a cabo su función legislativa desde el aspecto formal y material, que incide en la protección del medio ambiente, al expedir una ley con sus respectivas características de general, abstracta, imperativa y coercitiva.

Así el Congreso de la Unión, en materia ambiental esta constreñido tanto formal como materialmente al dictado de las normas generales, abstractas, imperativas y coercitivas que incidan en la protección del medio ambiente.

III. ESTADOS

Conforme con el sistema federal que rige en este país, existen otros niveles de gobierno como el local o estatal, que se ejerce por órganos públicos cuya actividad se encuentra regulada por los ordenamientos jurídicos aplicables, ya sean federales o locales.

El primer ordenamiento federal al que habrá que atenderse será la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se reconoce la existencia de 31 entidades como partes integrantes de la Federación, y establece que el poder público de cada una de ellas se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales estarán organizados conforme a la Constitución Local de cada una.

En cuanto a las competencias ambientales estatales se prevé en la fracción XXIX-G, del artículo 73 constitucional, antes dilucidado, un sistema concurrente (mejor llamado coincidente) del que se desprende que los Estados deben intervenir en la protección del medio ambiente, sin que se establezcan en concreto las atribuciones correspondientes, pues ello se deja al Congreso de la Unión, que a través de la ley respectiva deberá consignar la forma en que cada uno de los actores públicos —Federación, Estados y Municipios— deban intervenir.

Conforme con lo anterior, en el artículo 7º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se establecen las facultades que le corresponden a los Estados, que en resumen se concretan a: formulación, conducción y evaluación de la política ambiental, aplicación de instrumentos de política ambiental, prevención y control de la contaminación atmosférica y de aguas, regulación de actividades altamente riesgosas, el establecimiento,

regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas con la participación de los gobiernos municipales, manejo de residuos peligrosos, expedición y ejecución de programas de ordenamiento ecológico del territorio, aprovechamiento y contaminación de recursos naturales de la nación, atención de problemas ambientales que afecten a dos o más municipios, participación en emergencias y contingencias ambientales, vigilar por el cumplimiento de las Normas Oficiales, información ambiental, promoción de la participación social, evaluación del impacto ambiental en industrias no federales —aquellas que le transfiera la federación—, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente, emitir recomendaciones a autoridades competentes, atención coordinada de los problemas ambientales y la atención de asuntos que necesiten su colaboración cuando no se encuentren expresamente otorgados a la Federación; todas ellas se llevarán acabo dentro del ámbito territorial y la legislación del Estado correspondiente.

Ahora bien, dentro del ámbito constitucional que se analiza y que, según se ha asentado, conforme a la existencia de dos niveles de gobierno, regulados por ordenamientos de tipo federal y local, los poderes públicos estatales deben observar las disposiciones que su Constitución Local les ordena, y conforme a la cual se encuentran organizados, de las cuales es importante resaltar aquellas atribuciones que en materia ambiental contienen, para ello habrá de tomarse como objeto de estudio dos textos constitucionales locales, correspondientes a los Estados de Coahuila y Yucatán, porque en estos documentos se consignan aún antes que en la Constitución Federal el derecho a un medio ambiente adecuado, y además porque en su territorio se representan distintos tipos de climas principalmente uno desértico y otro tropical, en el que se desarrollan una diversidad de organismos, y que por lo mismo se les presentan diferentes problemas ambientales, que ejemplifican lo que sucede en todo el territorio nacional.

a) Coahuila.

El nombre oficial del Estado es Coahuila de Zaragoza, su texto constitucional fue publicado en el *Periódico Oficial del Estado*, el 19 de febrero de 1918, consta de 198 artículos y regula la intervención que en materia ambiental corresponde a los poderes públicos locales, en los preceptos 67, fracción XXII, y 172.

A partir del 13 de enero de 1989 tuvo vigencia el precepto 172, por el cual se otorga a los coahuilenses el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, así como el deber de conservarlo. En esta disposición constitucional local se establece que

“el Estado y los Municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

De esta forma, la facultad de velar por la utilización de los recursos naturales lleva implícita la legitimación concedida a los poderes públicos estatales para intervenir en el uso de los mismos. A partir de esta premisa, todos aquellos sujetos públicos que integran el gobierno del Estado de Coahuila deberán asumir un papel protector activo que se convierte en una obligación correlativa del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Por tanto, el texto constitucional coahuilense abandona el casuismo y deja abierta la puerta para que se lleven a cabo todo tipo de actividades por parte de los poderes públicos legislativo, ejecutivo y judicial estatal, sin más límites que las disposiciones legales aplicables y los que se derivan del objetivo marcado en el

mismo precepto constitucional, es decir proteger, mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

Al respecto es importante destacar que en el muy extenso territorio de esta entidad federativa existen tres tipos de regiones naturales: templado frío, tropical y zona árida, lo que permite una gran diversidad de recursos naturales, tanto forestales como animales, sin embargo se ha presentado un desequilibrio natural en gran parte por los desmontes efectuados para cultivos de temporal, talas inmoderadas, y los incendios, unos casuales pero en su mayoría intencionales; además existen especies amenazadas o en peligro de extinción, entre los que se encuentran el águila real, halcón peregrino y perrito de las praderas.

Asimismo, en las zonas en que se desarrollan las actividades productivas del Estado se presenta una alta concentración de contaminantes atmosféricos; y también en aquellas en las que se lleva a cabo el aprovechamiento de carbón mineral extraído del subsuelo a través de los llamados "tajos", dicha explotación desordenada en minas a cielo abierto ha provocado la afectación de los mantos acuíferos subterráneos específicamente desviando el curso y su trayectoria natural, algunos de ellos son afluentes del Río Bravo.

Para solucionar estos problemas ambientales estatales, los poderes públicos llevan a cabo diversas acciones. En el ejercicio de las funciones atribuidas al poder ejecutivo se pueden citar las siguientes: en el Municipio de Saltillo, capital del Estado, el gobierno estatal destinó catorce hectáreas para ubicar lo que se denomina el "El Gran Bosque Urbano"; para evitar la extinción de los recursos forestales, se inicia por la Presidenta en el Estado del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia el proyecto "Jardines para la Humanidad" que albergara aquellas especies removidas de su hábitat natural, motivada por el desmonte provocado por la urbanización; asimismo diversas dependencias gubernamentales

estatales pugnan por que se establezcan como áreas naturales protegidas la sierra de Arteaga, pues cuenta con una zona boscosa de más de 200,000 hectáreas, y la región de Jimulco, en cuanto a la biodiversidad que posee. La Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado, en conjunto con autoridades federales y municipales, llevó a cabo el curso Cruzada Nacional por una Escuela Limpia, a la cual asistieron más de 150 maestros de educación primaria que se comprometieron a transmitir el conocimiento adquirido; en la ciudad de Torreón, Coahuila, se ha instalado una moderna estación de monitoreo de gases para conocer la calidad del aire y establecer las medidas pertinentes a fin de evitar la contaminación atmosférica. Y en la atención por restablecer el cauce y volumen de los acuíferos subterráneos citados, en conjunto con el gobierno federal se diseñó un proyecto de remediación de minas a cielo abierto, que será financiado por el Banco de América del Norte. Sin duda existen otras tantas actividades públicas desarrolladas o por desarrollar, sirvan de ejemplo las antes reseñadas.

El legislativo local, por su parte, atento al tercer párrafo del artículo 172 de la Constitución del Estado de Coahuila, que señala: *“para quienes violen lo dispuesto en el párrafo anterior en los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales, o en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño”*, queda obligado a establecer un régimen jurídico local sancionador.

En cumplimiento de lo anterior, el Congreso estatal en el Código Penal del Estado de Coahuila ha previsto una figura delictiva protectora del medio ambiente, y que en caso de actualizarse por la actividad de algún sujeto, éste se hará acreedor a una sanción privativa de la libertad y multa; esto se desprende del artículo 291, que a la letra establece: *“Se aplicará prisión de uno a cuatro años y multa. A quien con peligro de la salud pública, por cualquier medio contamine en forma grave, degrade, esterilice o envenene tierras y aguas de jurisdicción local; produzca daño*

grave al medio ambiente; o difunda una enfermedad en las plantas o en los animales”.

Respecto de las sanciones administrativas en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza en sus preceptos 182 a 188 se establece el régimen de sanciones administrativas aplicables para aquellos que violen las disposiciones de esta ley, mismas que pueden consistir en multa, clausura, arresto administrativo hasta por 36 horas y/o suspensión, revocación o cancelación de las licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

Por otra parte, el Congreso Estatal también está facultado conforme a la fracción XXXII, del artículo 67 de la Constitución Estatal en estudio, para expedir leyes en las que se establezcan la concurrencia del gobierno del Estado y de los Municipios en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico. Esta concurrencia se concreta en los numerales 9 a 11 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los que se establecen las facultades que corresponden al Gobernador del Estado, la Secretaría de Planeación y Desarrollo, la Dirección General de Ecología; y a los ayuntamientos de la entidad por conducto de sus presidentes municipales, a través de los órganos o unidades administrativas de los propios municipios.

Por último la intervención del poder judicial no se establece claramente, pues si bien el multirreferido numeral 172 de la Constitución Estatal en estudio, se encuentra en el Título Octavo, Capítulo Único “Garantías sociales y otras prevenciones”, no se establece el medio procesal por el cual se pueda acudir ante los tribunales locales a hacer valer este derecho.

Es pertinente concluir que el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado en este texto constitucional estatal se llevó a cabo desde el año de 1989, 10 años antes de su consagración a nivel Federal, cuenta con un texto similar al del artículo 45 de la Constitución Española, que ya se ha estudiado, pero sin duda posee una redacción que da una mayor certidumbre para establecer el alcance de la regulación del medio ambiente, pues en un solo artículo se comprende el derecho y la expresa intervención de los poderes públicos estatales, aunque no todos, pero constituye un avance hacia el objetivo final que es la protección del medio ambiente.

b) Yucatán.

Esta entidad federativa ubicada al sureste del país, en la Península del mismo nombre, cuenta con un texto constitucional local denominado Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, publicado en el Suplemento del número 6199 del *Diario Oficial del Gobierno Constitucionalista del Estado de Yucatán*, el 14 de enero de 1918, está integrado por 109 disposiciones, entre las que destacan por su previsión ambiental, los ubicados en el Título Octavo "De la Función del Estado, como Forma de Convivencia y de su Desarrollo Integral", las identificadas con los números 86 y 87.

La reforma del 1º de marzo de 1991 establece, en el segundo párrafo del primer numeral —artículo 86—, la intervención de los órganos públicos estatales de la siguiente forma: *"El Estado, por medio de sus Poderes Públicos, garantizará el respeto al derecho de todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán, basado en los siguientes principios [...]";* estos principios como de la función del Estado como forma de convivencia y desarrollo integral se refieren a prerrogativas en favor de los habitantes en el Estado, como el derecho a vivir en un ambiente saludable que les permita una vida digna y el aprovechamiento racional de los recursos naturales; no pueden ser obligados a llevar a cabo actividades que ocasionen o puedan ocasionar deterioro al ambiente; y todos tienen el derecho de acceso a la información actualizada de las condiciones en que se encuentra el medio ambiente y los recursos naturales de la entidad, así como de participar en actividades destinadas a su conservación y mejoramiento.

Se puede establecer que a partir de esta disposición los poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial en la entidad reciben la habilitación necesaria para intervenir en el cuidado del medio ambiente y el patrimonio natural yucateco, en la

forma que ellos consideren conveniente pues no se establecen las funciones que deberán llevar a cabo. Sin embargo no hay que dejar de atender lo dispuesto en el numeral siguiente, es decir, el artículo 87, que establece las funciones concretas que el Estado debe llevar a cabo para la convivencia y desarrollo integral de sus habitantes, y que en la fracción IX, determina literalmente: *“Organizar un sistema de Planeación del Desarrollo Integral que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, de acuerdo con los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sobre bases que aseguren la conservación y uso racional de los recursos naturales, la salud del ambiente y el desarrollo sostenido”*.

De esta última disposición se desprende que el Plan de Desarrollo Estatal, deberá procurar la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, las buenas condiciones del medio ambiente acompañado de un cambio en las estructuras económicas y sociales, para que a la vez que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes no comprometan la capacidad de las generaciones futuras.

Antes de proseguir en el análisis de la distribución de competencias en favor de los actores públicos que se establece en la Constitución yucateca, debe considerarse el hecho de que Yucatán, por su ubicación geográfica, posee una majestuosa belleza natural, exuberante en fauna y flora a lo largo y ancho de su territorio, que se encuentra sobre una red de cavernas y ríos subterráneos —los mundialmente famosos cenotes—; asimismo existen manglares y petenes, en los que se puede observar un ojo de agua dulce, cristalina y fresca brotando continuamente de una grieta entre la tierra, rodeado de troncos y especies de plantas endémicas y de algunos reptiles, aves y mamíferos que llegan a esos lugares.

Actualmente este medio se ve amenazado ante los problemas ambientales que aquejan a la entidad, entre los que cabe mencionar la contaminación atmosférica, principalmente en la ciudad de Mérida, originada por vehículos automotores que producen hidrocarburos y monóxido de carbono en su combustión y las industrias que en sus procesos productivos generan contaminantes tales como dióxido de nitrógeno y óxido de nitrógeno, los cuales se encuentran vigilados mediante el monitoreo de partículas suspendidas totales (PST), con el fin de que no rebasen el límite máximo permisible por las Normas Oficiales Mexicanas y las Normas Oficiales de Salud (75 microgramos por metro cúbico). Sin embargo las mediciones de tres estaciones ubicadas en la ciudad informan que asciende a 77 microgramos por metro cúbico, lo que demuestra que se están superando los límites permitidos. Asimismo, los grandes volúmenes de residuos sólidos (basura) que se generan en 13 municipios de la entidad, y que incluso se encuentran depositados en tramos de las carreteras —en la última recolección de estos últimos ascendió a tres mil 769 metros cúbicos, lo que indica su elevada cantidad y presencia en el entorno—. De igual forma, los recursos naturales se deterioran de forma alarmante al presentarse la deforestación de los bosques y la pérdida de biodiversidad —un ejemplo es que la tortuga marina sea una especie considerada en peligro de extinción—. Finalmente la misma naturaleza en esta región provoca daños al entorno, principalmente con el paso de huracanes que transforman severamente el entorno natural, al respecto puede citarse el huracán Isidoro, que en 2003 afectó severamente las costas de esta entidad.

La contaminación y el deterioro de los recursos naturales es entonces un tema prioritario que, jurídicamente y a nivel constitucional, debe combatirse por los actores públicos.

Ahora bien, como quedó asentado, los poderes públicos estatales, ejecutivo, legislativo y judicial, deben llevar a cabo las funciones necesarias que garanticen

el derecho de los yucatecos a un medio ambiente adecuado y la defensa del patrimonio natural; y más adelante se determina una función específica al respecto que consiste en la planeación estatal.

Así, el poder ejecutivo estatal, representado en la figura del Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, deberá elaborar un Plan Estatal de Desarrollo, de acuerdo con lo que establece el artículo 55, fracción XXIII, y conforme a la fracción IX, del diverso numeral 87, ambos del texto constitucional estatal en análisis, tendrá como bases asegurar la conservación y uso racional de los recursos naturales, la salud del ambiente y el desarrollo sostenido.

El Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007, que rige a la administración pública local, como instrumento rector de la planeación que coordina y armoniza las acciones de gobierno en el mediano plazo, y define los retos, objetivos, políticas y estrategias para alcanzar el desarrollo es estratégico para el desarrollo social y humano de los habitantes de esta entidad.

Este documento se estructura a partir de cinco ejes rectores para el desarrollo. El que lleva por rubro "Desarrollo social y humano", establece como misión brindar a toda la población de Yucatán, especialmente a los sectores económicamente marginados, las condiciones necesarias para lograr un desarrollo humano equitativo, estimulando la participación social y la coordinación de esfuerzos entre los sectores políticos, sociales y económicos. Para cumplir se establecen las políticas y estrategias en distintos temas, entre los que se encuentra el medio ambiente, las políticas a seguir en este tema son en esencia: vigilar la aplicación oportuna y adecuada de las disposiciones normativas existentes; establecer que todas las Secretarías de Gobierno del Estado consideren en el desempeño de sus funciones al ambiente; la revisión periódica del marco jurídico estatal ambiental; y garantizar la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Por su

parte, las estrategias a seguir consisten en: implementar un programa de ordenamiento ecológico territorial en el Estado; procurar una legislación adecuada y acorde con el entorno de la entidad; educar sobre el medio ambiente y los recursos naturales; y establecer una base de datos que genere información necesaria para tomar medidas en los anteriores rubros.

Ello se materializa a través de las distintas acciones que llevan a cabo los órganos estatales correspondientes, verbigracia el contenido del informe de gobierno de 2003, en el que el Gobernador en turno da cuenta de las acciones llevadas a cabo en la citada anualidad, y respecto del medio ambiente establece su intervención, a través de la Secretaría de Ecología, en la prevención y control de la contaminación atmosférica: se incrementó la verificación vehicular, que fue de 35,083 vehículos verificados; se continuó con la ejecución de los programas de muestreo y evaluación de la calidad del aire; se realizaron 177 visitas de inspección y vigilancia a posibles empresas generadoras de contaminantes; evaluó 70 estudios de impacto ambiental. Para el manejo y acomodo de los residuos sólidos: 13 municipios recibieron asesoría e implementaron mejoras en su sistema de recolección; se elaboraron dos programas denominados Sistema de Manejo de Residuos Sólidos Municipales y Sitios de Disposición Final de los Residuos Sólidos Municipales; se implantaron cinco sistemas de recolección en Acanceh, Sisal, Motul, Izamal y Telchac Puerto. En la conservación de los recursos naturales, el gobierno de la entidad colaboró en el programa federal de reforestación al firmar un acuerdo de coordinación con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo que permitió la aplicación de recursos financieros destinados a actividades de conservación y manejo de la Reserva Estatal de Dzilam y del Parque Nacional de Dzibichaltún; asimismo se estableció el Programa Estatal de Reforestación cuyo objetivo principal es inducir la recuperación y restablecimiento de las condiciones ambientales; y por último se

construyeron cinco nuevos viveros que producirán 208,619 plantas nativas, y el mantenimiento de otros dos ya existentes; se llevaron a cabo acciones tales como el desazolve de manantiales, limpieza de canales y cenotes y el saneamiento de playas y humedales.

Por su parte el Congreso del Estado de Yucatán, aun cuando no cuenta con una facultad expresa respecto de expedir leyes en materia ambiental, bien puede encontrar su fundamento en la obligación de los poderes públicos a garantizar un medio ambiente equilibrado y la protección del patrimonio natural, y ha decretado la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Yucatán, publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado* el 23 de abril de 1999.

Por último, en lo que respecta a las funciones del poder judicial estatal cuyo ejercicio se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, los Juzgados de Primera Instancia y en los demás establecidos o que en adelante establezcan las leyes, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución estatal en estudio, no interviene en la protección del medio ambiente en el Estado de Yucatán, pues no se regula medio procesal constitucional que incite a la actividad jurisdiccional, para que pueda pronunciarse en algún sentido.

Es así como los poderes públicos del estado de Yucatán intervienen en la protección del medio ambiente, con una participación más activa del poder ejecutivo estatal, que puede atribuirse al presidencialismo estatal favorecido por el régimen priista y que, de acuerdo con lo establecido lleva a cabo una función relevante en la materia.

La actividad del Congreso estatal es de considerarse por la ley expedida en materia ambiental, sin embargo sería oportuno proveerlo de un fundamento

constitucional local que le permita perfeccionar el ordenamiento jurídico estatal que defienda los bienes ambientales.

IV. ARTÍCULO 115

a) Municipios.

La Constitución prevé expresamente una atribución que en materia ambiental incide en favor de los municipios, de acuerdo con lo previsto en el inciso g) de la fracción V, de su artículo 115, al establecer literalmente:

*“V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;”*

Por lo anterior los poderes públicos municipales constitucionalmente se ven obligados a participar en la protección del medio ambiente.

Conforme con los principios fundamentales contenidos en la Constitución, México esta constituido por estados libres y autónomos, para lo concerniente en su régimen interior pero unidos en una Federación. Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, configurando así los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Los municipios son considerados como *“la primera comunidad hacia la construcción nacional, es la forma natural y política a la vez de organización de la vida colectiva. Es donde se logran las condiciones sociales necesarias que exige el hombre para lograr su realización plena y además constituye la base y sustento de todo el Estado”*.¹⁸¹ Cuentan con una gran relevancia histórica en distintas

¹⁸¹ Hernández Chong Cuy, María Amparo. *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, Universidad Panamericana [sede Guadalajara], Zapopan, Jalisco, 1998, pp. 17-20.

épocas.¹⁸² Los municipios tienen vida desde la Conquista, época en la que se combinan elementos prehispánicos e hispánicos —*calpulli* o barrios de los aztecas o mexicas—, tuvo su auge y desarrollo hasta que la creación de las "Intendencias", en el siglo XVIII, durante el periodo de los Borbones, quebrantó sus rasgos autónomos, quedando los ayuntamientos subordinados al poder de los intendentes que gobernaban a través de una centralización completa de la unidad de mando de las acciones de gobierno y administración. Posteriormente en la guerra de independencia de 1810, los municipios denominados cabildos jugaron un papel destacado y recuperaron su naturaleza del orden local de gobierno, directamente vinculado a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. A partir de 1824, los Estados procedieron a la organización de su administración interior, y el municipio sufrió un paulatino proceso de dependencia, supeditado a los gobiernos estatales y a las autoridades intermedias prevalecientes (prefectos, subprefectos y jefes políticos). Entre 1836 y 1846, la instauración de un gobierno centralista llegó a afectar el ámbito municipal. Al concluirse la dictadura del general Antonio López de Santa Anna se inició la etapa histórica conocida como la Reforma, que se prolongó hasta la restauración de la República, una vez rechazado el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, en 1867; en estos años hubo transformaciones importantes en el desarrollo de los municipios. En el porfiriato se inició el proceso de fortalecimiento de la centralización del Ejecutivo, y con ello el municipio se vio supeditado a las autoridades distritales y estatales. Por último y como resultado de la revolución mexicana, se consignó en el artículo 115 de la Constitución de 1917, la tesis de municipio libre.

¹⁸² Para la evolución histórica del municipio se ha tomado lo dicho en la presentación del Sistema de Consulta Los Municipios de México: Información para el Desarrollo, que se dio con motivo de la conmemoración del 478 Aniversario de la Fundación del Primer Ayuntamiento en la América Continental.

Por disposición constitucional cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, no habiendo ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado en que se encuentre.

La integración cuantitativa de los ayuntamientos varía de acuerdo con las distintas legislaciones estatales. En forma selectiva se tomará como ejemplo la que rige en el Estado de Yucatán, que permita mostrar los órganos encargados del gobierno municipal y su actividad, principalmente la que incide en nuestro tema.

Del artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, se desprende que sus ayuntamientos se integran por los siguientes órganos:

1. Presidente municipal
2. Regidores
3. Síndicos

A su vez, estos órganos públicos llevan a cabo sus actividades bajo determinadas normas jurídicas que en el caso se establecen en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán (publicada en el Suplemento del *Diario Oficial* el 25 de octubre de 1988), en su artículo 38 prevé las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, entre las cuales figura:

“VI.- DE ECOLOGIA:

A) Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en el territorio municipal, con excepción de los asuntos de competencia exclusiva del Estado o la Federación, y con la concurrencia de éstos cuando no cuente con el personal técnico necesario y los instrumentos adecuados para dicho fin;

B) Formular la política y los criterios ecológicos particulares del municipio;

C) Prevenir y controlar la contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, así como olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, salvo en las zonas o en los

casos de fuentes emisoras de jurisdicción Federal, con la concurrencia del Ejecutivo Estatal, en tanto no cuenten con el personal técnico y los instrumentos necesarios, o no expidan los reglamentos correspondientes para que se cumplan las disposiciones vigentes en materia de ecología; y

D) Las demás que les asignen otras leyes en el ámbito de su competencia”.

Con esta disposición los municipios del Estado de Yucatán tienen atribuciones que inciden en materia ambiental, y que se refieren principalmente a la prevención y control de la contaminación del suelo y la atmósfera, y deberán contar con una política de gobierno municipal a la que imprimirán el cuidado del medio ambiente.

Por otro lado, la Constitución establece la facultad de los ayuntamientos a participar en distintas actividades que tienen que ver con las zonas de reserva ecológica, pero podría cuestionarse ¿por qué la Constitución Federal atribuye competencias a los municipios y no lo deja a las leyes estatales que, como la de Yucatán, establecen a su favor el marco de actuación del gobierno municipal?

Este cuestionamiento se responde al atender el contexto histórico en el que se ha desarrollado el municipio mexicano con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917. El artículo 115 constitucional antes de la reforma de 1983, transfería a los municipios sólo algunas facultades, lo que acarreó que las entidades federativas retuvieran para sí un sin número de facultades, restándoles posibilidades de acción a los municipios, provocando con ello un centralismo en la gestión gubernamental a nivel estatal, que obstaculizó su desarrollo socioeconómico y la atención inmediata de los problemas que en la comunidad se presentaban.

Así, con el otorgamiento de competencias para el municipio en la Constitución Federal, se intenta recobrar su importancia como la forma de organización estatal más cercana al pueblo, que atiende de forma inmediata las necesidades de sus

integrantes, y uno de estos requerimientos radica en la toma de conciencia respecto del daño que sufren en un ambiente contaminado.

Esto es lógico si se advierte que, a partir de su definición y de su evolución histórica, todos y cada uno de los que integran la población radicada en su circunscripción territorial siempre han tenido a su cargo el manejo y el cuidado de los intereses.

De esta forma, los presidentes municipales, regidores y síndicos principalmente, son los órganos encargados de participar respecto de las zonas de reserva ecológica que se encuentren en el territorio, sin dejar de atender las disposiciones legales federales y locales en materia ambiental.

V. ARTÍCULO 122.**a) Distrito Federal.**

La atribución ambiental que se hace al Distrito Federal es en favor de su órgano legislativo, de conformidad con lo que se establece en el apartado B, Base Primera, fracción V, inciso j), que literalmente se transcribe:

“B.

[...]

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

[...]

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

[...]

j).- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobreexplotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;”

Al amparo de esta norma constitucional, los órganos que integran el gobierno del Distrito Federal tienen a su cargo la defensa del medio ambiente.

El Distrito Federal es uno de los aspectos que se presentan en todo sistema federal, y constituye el espacio físico en el cual residen los poderes de la Unión.

En la Constitución mexicana se define la naturaleza del Distrito Federal, como sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, esto de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Federal y, a partir de 1996, es regulado extensamente en el artículo 122 constitucional. En este numeral se establece que las funciones de su gobierno se ejercen de la siguiente forma:

- La legislativa será ejercida por el Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- La ejecutiva por un órgano cuyo titular es designado Jefe del Gobierno del Distrito Federal;
- La jurisdiccional por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Además de ser el espacio físico sede de los poderes federales, se caracteriza por su elevado índice de población y porque es el centro económico y financiero del país, lo que ha determinado su gran industrialización con la consecuente migración de la población rural a la urbe.

Lo anterior ha determinado que sea una ciudad cosmopolita a la que aquejan diversos problemas de contaminación, principalmente la atmosférica, provocada por el número elevado de automotores, que desde hace tiempo afecta a sus habitantes.

Se han intentado diversas soluciones jurídicas al respecto, cabe destacar la expedición, en 1988, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada, mediante el cual se limitó el derecho de circular en vehículos automotores dentro de esta jurisdicción.

En efecto, en sus numerales 7, 22, 32, 35, 38 y 39 se establecieron en esencia las facultades para que los poderes públicos del Distrito Federal pudieran limitar y suspender la circulación de vehículos por zonas, tipo, año, modelo, marca, número de placas, día o periodo determinado, a fin de reducir los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera cuando excedieran los límites permisibles;

asimismo, la obligación de los propietarios de los vehículos a efectuar las reparaciones necesarias en caso de que estos constituyeran una fuente de contaminación y a llevar a cabo las verificaciones necesarias.

De lo anterior se puede establecer que prevaleció el interés común, consistente en la preservación del medio ambiente, aunque en esos momentos tuviera mayor relevancia los daños que provocaba a la salud humana, frente al derecho meramente individual de utilización de los vehículos automotores.¹⁸³

Con lo anterior se puede establecer qué poderes públicos que ejercen autoridad han intervenido desde hace tiempo en la protección del medio ambiente.

Esto se ha enriquecido con la facultad que, en materia ambiental dentro del ámbito territorial del Distrito Federal, la Constitución faculta a la Asamblea Legislativa a expedir una ley en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica, esta función formal y materialmente se ha llevado a cabo a través de la expedición de la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de enero de 2000. Esta ley tiene como objeto, de acuerdo con su artículo 1:

I. Definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los instrumentos y procedimientos para su aplicación;

II. Regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico;

III. Conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la

¹⁸³ En similares términos se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer del amparo en revisión 1113/91, promovido por Mauricio Juárez Rodríguez y Otro, fallado el 29 de abril de 1996, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del señor Ministro Mariano Azuela Güitrón.

obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas;

IV. Establecer y regular las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, así como manejar y vigilar aquellas cuya administración se asuma por convenio con la Federación, estados o municipios;

V. Prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo en el Distrito Federal en aquellos casos que no sean competencia de la Federación;

VI. Establecer las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven;

VII. Regular por daños al ambiente y establecer los mismos (sic) adecuados para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos; y

VIII. Establecer el ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión Ambiental”.

Cuenta con las características de ser una ley general, abstracta, imperativa y coercitiva.

Así, las atribuciones encomendadas constitucionalmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, encuentran concreción a través de haberse expedido esta ley.

En conclusión los actores públicos del Distrito Federal, tienen marcado en la Constitución Federal, la atribución de expedir una ley cuyo objetivo sea la protección del medio ambiente.

CAPÍTULO QUINTO
CONTENIDO SUSTANTIVO DE LA LEGISLACIÓN
AMBIENTAL

I. Ley General del Equilibrio
Ecológico y la Protección al
Ambiente.

II. Ordenamientos
complementarios.

CAPÍTULO QUINTO
CONTENIDO SUSTANTIVO
DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MEXICANA

El estudio de las normas constitucionales que protegen el medio ambiente, no puede soslayar el análisis del conjunto de ordenamientos federales que de ellas derivan y que inciden de forma directa o indirecta en la materia.

El análisis exegético de los ordenamientos implicados no colmaría el objetivo que encierra este capítulo, que es brindar una herramienta legal que pueda ser de utilidad en la realidad; por ello, la materia de este capítulo es abordar el examen de los aspectos sustantivos que en cada uno de los ordenamientos federales aplicables a la materia ambiental se establece.

En efecto, se propone aquí el análisis de estos aspectos porque se considera que por medio de la identificación de estos derechos y obligaciones, que conforman el derecho sustantivo, con repercusión en el medio ambiente, cuyos titulares —particulares o autoridades—, podrán exigir su cumplimiento a través de los mecanismos correspondientes, lo que se busca es el beneficio de tener los conocimientos que faciliten el ejercicio o cumplimiento de estas prerrogativas y deberes, a fin de que se cuente con un medio ambiente libre de contaminación, en el que se desarrolle plenamente cada habitante de nuestro país e incluso del planeta entero.

Para lo anterior previamente se debe establecer lo que comprende el derecho sustantivo, a fin de estar en aptitud de encontrar uno de estos aspectos en los ordenamientos de carácter ambiental sujetos a análisis.

En los países de derecho escrito, como el nuestro, existe un número elevado de leyes, actualmente este término se utiliza en la doctrina en dos sentidos, el formal

y material, *“en sentido formal aquella [la ley] que independientemente de su contenido fue creada por el órgano legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento de legislación; mientras que la ley en sentido material es la norma jurídica general y abstracta”*.¹⁸⁴

En sentido formal, y considerando el régimen Federal que rige en los Estados Unidos Mexicanos, existen dos órganos legislativos, el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales de cada entidad federativa, que reconocidos por la Carta Magna son los encargados de expedir leyes federales, bajo el procedimiento establecido en el artículo 72 de la Constitución Federal, y en las leyes locales, que se ajustaran a los procesos previstos en cada uno de los 31 textos constitucionales locales que correspondan a cada Estado integrante del territorio nacional, respectivamente.

En cuanto al sentido material, en lo que respecta a las normas generales y abstractas, debe tomarse en cuenta que según la materia que regulen pueden ser de carácter federal o bien local; uno de los criterios clasificatorios que la doctrina utiliza para su estudio es aquel que se basa en el criterio de aplicación o función de las normas, que establece la división entre normas sustantivas y adjetivas, en la que

“la clasificación derecho adjetivo contiene las normas que regulan la utilización de los aparatos del Estado que aplican el derecho, normalmente, se piensa en el derecho procesal, como el que contiene las normas adjetivas. La clasificación derecho sustantivo se refiere a las normas que conceden derechos e imponen obligaciones, excepto las relacionadas con el proceso”.¹⁸⁵

¹⁸⁴ *Diccionario jurídico mexicano*. Tomo D-H, Ob. Cit., p. 923.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 933.

Lo común es que se encuentren establecidas en ordenamientos que correspondan a su función, esto es, que las que regulen derechos e impongan obligaciones, se comprendan en códigos sustantivos (ejemplo de ello el Código Civil Federal o el Código Penal Federal), y las que determinen los medios y procedimientos para deducir esos derechos se alberguen en ordenamientos procesales (como el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Código Federal de Procedimientos Penales); sin embargo, por razones de necesidad legislativa, no siempre es así, y muestra de ello es lo que ocurre con las leyes de carácter ambiental, en las que la doctrina ha identificado el derecho procesal,¹⁸⁶ sin que hasta la fecha exista un estudio que especifique qué corresponde al derecho sustantivo del ambiente.

En estas circunstancias, a continuación se inicia el análisis de un aspecto sustantivo en legislación principalmente Federal, con carácter ambiental, propiamente dicho, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos, que consecuentemente en su mayoría son de aplicación en toda la República Mexicana, y la Ley Ambiental del Distrito Federal; así como los ordenamientos complementarios de relevancia ambiental casual o indirecta, referente a materias, tales como: salud, asentamientos humanos, minería, aguas, forestal, caza, mar, pesca y normas oficiales mexicanas; es decir, se identificará ya sea el derecho o la obligación prevista en estos cuerpos normativos que influyan de manera determinante en la protección del medio ambiente, a fin de que ese reconocimiento o identificación sirva para exigir o cumplir con lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

¹⁸⁶ Al respecto puede consultarse la obra de Gutiérrez Nájera, Raquel. *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 2ª ed., Porrúa, México, 1999, pp. 259-324.

I. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Este ordenamiento es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, sufrió severas modificaciones respecto de su texto original en las reformas publicadas el 13 de diciembre de 1996. El objeto de esta ley es establecer normas para propiciar el desarrollo sustentable y las bases para: garantizar un medio ambiente adecuado; los principios de la política ambiental; para conservar, proteger, mejorar y restaurar el medio ambiente y los recursos naturales que lo integran; así como prevenir y controlar la contaminación; la participación de los particulares ya en lo individual o en lo colectivo; el ejercicio de atribuciones en materia ambiental; los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades y los sectores sociales y privados así como organizaciones no gubernamentales en materia ambiental; y las medidas de control y de seguridad con sus correspondientes sanciones administrativas y penales.

Conviene señalar que esta ley propiamente ambiental posee una particularidad especial, es considerada una ley marco, es decir, todas las disposiciones en esta materia tienen como punto de referencia este ordenamiento en el que se fijan los principios, bases y directrices a las que han de acomodarse todas las leyes, ya sea del mismo rango o de uno inferior, como las leyes estatales o los reglamentos.

Ahora bien, los aspectos sustantivos de esta legislación son varios, entre los que se encuentra el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Es pertinente comentar que es un derecho legal que antecede al establecido en el párrafo quinto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para dar cumplimiento a este derecho, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevé como objeto de esta ley, entre otros, el garantizar este derecho (fracción I, artículo 1), posteriormente uno de los principios para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas, el que *“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”* (fracción XII, del artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente). A diferencia del derecho consignado en el párrafo quinto del artículo 4º constitucional, en esta disposición se incluye la cuestión de salud y, además, establece la intervención de las autoridades correspondientes a efecto de garantizar este derecho.

Ahora bien, para que el principio referido tenga aplicación y ejecución, este ordenamiento contempla una serie de mecanismos que posibilitan la aplicación y ejecución de la política ambiental, los cuales son:

1. Planeación ambiental
2. Ordenamiento ecológico del territorio
3. Instrumentos económicos
4. Regulación ambiental de los asentamientos humanos
5. Evaluación del impacto ambiental
6. Normas oficiales mexicanas en materia ambiental
7. Auditorías ambientales
8. Investigación y educación ecológicas

La *planeación ambiental* deberá observar los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que por ahora corresponden a los años 2001 a 2006. Adicionalmente

se establecen, en el apartado que regula este instrumento, obligaciones por parte de la Administración Pública Federal, el Poder Legislativo Federal y el Poder Judicial de la Federación, para expedir manuales de sistemas de manejo ambiental, y optimizar los recursos materiales que empleen en el desarrollo de sus actividades y con ello reducir costos financieros y ambientales, además serán los encargados de promover la participación de los distintos grupos sociales para la elaboración de programas de protección y restauración ambiental.

El *ordenamiento ecológico del territorio* es un mecanismo que tiene como objeto regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, a fin de proteger el medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de su deterioro y potencialidades de aprovechamiento. En su formulación se considerara la naturaleza y las características de los ecosistemas que existen en el territorio, la vocación de cada zona o región y los desequilibrios existentes, entre otros. Su ejecución se llevará a cabo a través de los programas de ordenamientos ecológico general del territorio, regionales, locales y marinos.

Los *instrumentos económicos* serán diseñados, desarrollados y aplicados por la Federación, los Estados y el Distrito Federal con el objeto de incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, entre los que está el derecho a un medio ambiente adecuado. Estos instrumentos son dispositivos de carácter fiscal, financiero o de mercado, por los cuales las personas asumen beneficios y costos ambientales que generan sus actividades económicas, motivándolas a realizar acciones que benefician al medio ambiente.

La *regulación ambiental de los asentamientos humanos*¹⁸⁸ en el ordenamiento a estudio, se contemplan los criterios que habrán de considerarse para contribuir al

¹⁸⁸ Puede establecerse que en esta materia la legislación en estudio puede tomarse en cuenta para complementar lo que la respectiva Ley General de Asentamientos Humanos señala al respecto de la materia ambiental, y que será objeto de estudio más adelante.

logro de objetivos de la política ambiental y la planeación del desarrollo urbano y la vivienda: en la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población se deberá fomentar la combinación de usos habitacionales con productivos, siempre que no representen riesgos o daños a la salud y que afecten áreas con alto valor ambiental. Al respecto puede comentarse que esto se ha convertido en un ideal, porque la realidad es que en todo el país existen infinidad de asentamientos humanos irregulares, sobre todo en las zonas conurbadas de las grandes urbes como las ciudades de México, Toluca —particularmente la zona industrial en Lerma—, Guadalajara, Monterrey, etcétera, cuyos habitantes ven con buenos ojos el que se establezcan centros de trabajo en esos lugares, sin importar que se perjudique su salud y mucho menos el daño de áreas con estima ambiental, porque lo primero es conseguir una fuente de ingreso que le proporcione un bienestar económico, sin importar el costo ambiental.

La *evaluación del impacto ambiental*, es un procedimiento por el cual la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades¹⁸⁹ que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar límites y condiciones establecidos en disposiciones que tiendan a proteger el medio ambiente, y constituye una autorización que deberá solicitarse por los interesados a través de una manifestación de impacto

¹⁸⁹ Estas obras y actividades son: Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliducto; industrias: petrolera, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias en materia nuclear; instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración; cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas; parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales; obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas. Cfr artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

ambiental, conforme al procedimiento que establecen los artículos 30 a 35 BIS 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, que será objeto de estudio más adelante.

Por otra parte, *las normas oficiales mexicanas en materia ambiental* serán emitidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, su objeto puede ser diverso pero resalta el de *“estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable”* (fracción III, del artículo 36 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente). Es así como la autoridad ambiental interviene en los procesos productivos orientando a los agentes económicos para preservar los bienes ambientales.

Las *auditorías ambientales* son mecanismos voluntarios que productores, empresas u organizaciones empresariales podrán llevar a cabo en sus establecimientos con el objeto de autorregularse en materia ambiental, y consiste en el

“examen metodológico de sus operaciones, respecto de la contaminación y el riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental y de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente”.

La autoridad ambiental intervendrá desarrollando un programa dirigido a fomentar la realización de estas auditorías y supervisará su ejecución.

El último instrumento para la aplicación y ejecución de la política ambiental, que tiene como principio rector el derecho de todos a un medio ambiente adecuado, se refiere a la *investigación y educación ecológica*. Respecto de la educación las autoridades competentes serán las encargadas de promover la incorporación de contenidos ambientales en los programas de educación de todos los niveles especialmente el básico, de igual forma propiciará la participación de los medios de comunicación masiva para fortalecer la conciencia ecológica y la participación de la sociedad en proyectos de desarrollo sustentable. En cuanto a la investigación científica será promovida por los gobiernos federal, estatal y municipal.

No pasa desapercibido que en esta ley, además de las facultades o formas de intervención de las autoridades ambientales u otras que estén relacionadas, intervendrán los instrumentos antes reseñados, pero además existen mecanismos que los propios particulares pueden hacer valer en defensa de esta prerrogativa como el derecho a la información ambiental que podrá solicitarse por toda persona a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. También se encuentra la denuncia ciudadana como un medio por el cual se hace del conocimiento de la autoridad todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños al ambiente o a los recursos naturales, o bien que contravenga las disposiciones ambientales.

En consecuencia, el derecho a un medio ambiente adecuado puede considerarse como un contenido sustantivo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que será tutelado a través de los diversos instrumentos por los cuales se aplica y ejecuta la política ambiental, así como aquellos que están a disposición directa para ejercerse por los particulares.

a) Reglamentos.

1. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

Publicado el 30 de mayo de 2000 en el *Diario Oficial de la Federación*, tiene como objeto reglamentar las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de evaluación del impacto ambiental a nivel federal.

Compuesto por 65 artículos, reglamenta uno de los instrumentos para la aplicación de la política ambiental, esto es, la evaluación del impacto ambiental, considerado como un procedimiento por el cual la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades especificadas en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las cuales puedan causar desequilibrios ecológicos, a fin de proteger el ambiente y evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos.

Es de interés lo que establece el capítulo "VI. De la Participación Pública y del Derecho a la Información", que entre otros derechos señala el de que cualquier persona de la comunidad donde se llevará a cabo la obra o actividad, cuyo impacto ambiental es evaluado por la Secretaría en mención, podrá solicitar a está una consulta pública.

La información en esta materia es un elemento relevante para que los integrantes de la sociedad tomen decisiones y, en su caso, formulen sus peticiones acordes con las necesidades y aspiraciones que tengan para la conservación de su medio

ambiente, pues sin ella no hay posibilidad de conocer y transformar, corregir y planear. De ella depende, junto con las actividades que lleven a cabo las autoridades correspondientes, el desarrollo de un efectivo combate a la contaminación.

Gracias a este aspecto sustantivo, los integrantes de la comunidad en el territorio donde se quiera llevar a cabo una obra o actividad que modifique el medio ambiente podrán participar en la evaluación que se haga a efecto de proteger su entorno natural.

2. 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

Este ordenamiento reglamentario fue publicado el 25 de noviembre de 1988 en el *Diario Oficial de la Federación*, y comprende los asuntos relacionados con la protección de la atmósfera en zonas y fuentes de jurisdicción federal, que se fundamenta en el artículo 5º de la Ley, considerándose zonas de jurisdicción federal las terminales de transporte público federal, terrestre, aéreo y acuático, los parques industriales, y la zona federal marítimo terrestre; y fuentes federales las instalaciones, obras o actividades industriales que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal, la industria del asbesto y la localizada en la zona conurbada del Distrito Federal, obras o actividades localizadas en un Estado, cuyas emisiones a la atmósfera contaminen o afecten el medio ambiente de otros estados o países, vehículos automotores hasta en tanto no salgan de la planta de producción, el transporte público federal, así como aquellas que por su naturaleza y complejidad requieran de la intervención federal.

En la protección del ambiente, un tema de importancia lo constituye la contaminación atmosférica, según se ha expuesto, siendo de interés por ahora resaltar un derecho, aunque reiterado, que se consigna en el artículo 12 de este reglamento, referente al otorgamiento de estímulos fiscales a las actividades en fuentes y zonas de jurisdicción federal, que tiendan a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Para otorgar dichos estímulos deberán considerarse a aquellas personas físicas o morales que fabriquen, adquieran, instalen, operen y proporcionen mantenimiento a equipos que en general controlen la emisión de contaminantes a la atmósfera; realicen investigaciones de tecnología que disminuya la generación de emisiones contaminantes y ubiquen y relocalicen sus instalaciones a fin de evitar la contaminación de la atmósfera en zonas urbanas.

Claramente se observa que se trata de un aspecto sustantivo que podrán hacer valer todos aquellos sujetos que en su actividad se ocupen por evitar la emisión de contaminantes a la atmósfera, y que se establece con el fin de que pueda obtenerse un beneficio económico, consignado en este reglamento, otorgado por el Estado y que repercuta de manera determinante en la protección del medio ambiente.

Con el establecimiento de este derecho, todos aquellos que realicen actividades tendientes a la protección del medio ambiente tendrán un motivo para interesarse e incrementar dichas actividades, y puede considerarse como un paliativo para el grave problema de la contaminación atmosférica.

3. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Auditoría Ambiental.

Publicado el 29 de noviembre de 2000, en el periódico de difusión oficial, regula la auditoría ambiental, consistente en el examen metodológico de las operaciones de una empresa, respecto de la contaminación y el riesgo que genera, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental nacional y de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables,¹⁹⁰ con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente, su fundamento se encuentra en los artículos 38 bis y 38 bis 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Integrado por 47 disposiciones reglamentarias, en su artículo 9 se establece que para garantizar el derecho a la información ambiental, se pondrá a disposición de quienes resulten o puedan resultar directamente afectados, el diagnóstico básico y el plan de acción derivados de la auditoría ambiental.

Entre los instrumentos para el cumplimiento de la política ambiental se encuentra éste cuya característica principal es la de ser de carácter voluntario, pues únicamente se llevará a cabo a través del aviso correspondiente que presenten las personas responsables de la empresa para solicitar incorporarse al programa de auditoría ambiental.

Llevado a cabo dicho examen, el auditor responsable procederá a elaborar un reporte respectivo que deberá contener por lo menos la siguiente información:

¹⁹⁰ Las buenas prácticas de operación e ingeniería son consideradas Actividades de diseño, construcción y operación de un proceso, para la obtención de óptimos resultados, cuya aplicación ha sido aceptada a través del tiempo, por la ausencia de reglamentación específica. (Fracción V, del artículo 2 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Auditoría Ambiental).

“las medidas correctivas y urgentes, justificando su realización; la definición y programación para la realización de estudios de evaluación de daños al ambiente; las acciones de capacitación y las de orden administrativo que procedan; las opiniones técnicas relativas al reuso o tratamiento de residuos y materiales que genere la empresa auditada, y una propuesta de plan de acción para la ejecución de las medidas señaladas en las fracciones anteriores, indicando plazos e inversiones para su realización, mismos que deberán ser priorizados en razón de sus efectos sobre el ambiente”. [Artículo 15 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Auditoría Ambiental].

Conjuntamente con el reporte se entregará el diagnóstico básico en donde deberá consignarse un resumen ejecutivo de los resultados obtenidos, la descripción general de la situación del establecimiento en cuanto a su operación y efectos sobre el ambiente y los recursos naturales, las propuestas para el desarrollo de medidas preventivas y correctivas derivadas de la auditoría ambiental, así como las inversiones y plazos estimados para su ejecución y sus anexos técnicos y fotográficos; ambos documentos deberán ser entregados a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a fin de que ésta emita las observaciones que considere procedentes.

Así, el diagnóstico básico integrado con la información reseñada y el plan de acción, podrá ser consultado por todo aquel que resulte o pueda resultar afectado directamente.

De esta manera, los individuos interesados tendrán derecho a estar bien informados, con veracidad y objetividad de lo que acontece con las instalaciones y los procesos productivos de una empresa que puede ubicarse en el territorio donde ellos habitan y las medidas que deberá llevar a cabo con el fin de evitar que se contamine el medio ambiente en el que se encuentran.

4. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas.

Este ordenamiento fue publicado el 30 de noviembre de 2000 en el *Diario Oficial de la Federación*, tiene como objeto reglamentar lo relativo al establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas de competencia federal, son consideradas como tales: las reservas de la biosfera; los parques nacionales; los monumentos naturales, las áreas de protección de recursos naturales, las áreas de protección de flora y fauna y los santuarios.

Para salvaguardar la biodiversidad de los recursos naturales que existen en nuestro país se establecen las áreas naturales protegidas, entendidas de acuerdo con la fracción II del artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como: “las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen” de la citada ley, de acuerdo a sus numerales 1º, fracciones IV, V y IX, 5º, fracción VIII, 6º, 15 fracción XIII, y 46 al 76.

Este reglamento que se conforma de 144 artículos distribuidos en ocho títulos, establece en el Título Séptimo un aspecto sustantivo que es importante en el resguardo del medio ambiente, consiste en el derecho de los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas y demás interesados para promover ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el establecimiento de áreas naturales protegidas en predios de su propiedad o mediante contrato con terceros.

En seguida se determinan los requisitos de la solicitud así como la documentación necesaria que deberán presentar los interesados en promover el establecimiento de un área natural protegida; asimismo las actuaciones de la autoridad, como el comunicar en un plazo no mayor a 60 días la resolución a la propuesta, los estudios justificativos en caso de ser aprobada la solicitud, la designación de las autoridades del área natural protegida.

Un ejemplo de estas áreas naturales lo constituye el Santuario de la Mariposa Monarca, cuya riqueza natural ha sido protegida por el Gobierno Federal, acto que ha sido reconocido internacionalmente.

Así, los pobladores de una determinada circunscripción territorial, son los sujetos con el derecho a promover la fundación de un área natural protegida en la que se protegerá y preservará la biodiversidad, de igual manera el mantenimiento de un número importante de funciones ambientales vitales.

5. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.

Este ordenamiento sólo es aplicable en el Distrito Federal y su área conurbada, si bien fue expedido por el Ejecutivo Federal de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debe considerarse que a partir de las reformas al artículo 122 constitucional la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quedó facultada para expedir una ley en materia ambiental, recuérdese lo analizado en el capítulo cuarto de esta obra, y por tanto las disposiciones reglamentarias quedaron a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo la vigente Ley Ambiental del Distrito Federal aunque en el

momento de su expedición en su artículo Tercero Transitorio ordenó que *“la reglamentación de esta Ley deberá ser expedida dentro de los ciento ochenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor de este ordenamiento”*, lo cierto es que hasta la fecha no se tiene conocimiento que se haya expedido un reglamento sobre el tema de vehículos automotores, es por ello que continúa vigente hasta en tanto no exista disposición legal que ordene lo contrario.

Ahora bien, este Reglamento, expedido en 1988, tiene como objeto regular el sistema de verificación obligatoria de emisiones de gases, humos y partículas contaminantes y las emisiones de ruido generadas por vehículos automotores que circulen en el territorio del Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada; asimismo las bases a que se sujetarán las secretarías correspondientes y el Gobierno del Distrito Federal para la celebración de acuerdos de coordinación; y por último establecer los parámetros de actuación de las autoridades correspondientes para llevar a cabo los procedimientos de inspección, vigilancia e imposición de sanciones.

Es de comentarse que en su momento estas disposiciones reglamentarias representaron una gran novedad jurídica, y a su vez causaron descontento entre la población que contaba con automóvil particular, pues estaban acostumbrados a su uso irrestricto, además de enfrentar las cargas económica y de tiempo que representó la verificación obligatoria de sus vehículos, aun así el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando como toda institución dentro del marco del derecho, determinó que los preceptos de este reglamento eran constitucionales.¹⁹¹

¹⁹¹ Cfr. Amparo en Revisión 1113/91, promovido por Mauricio Juárez Rodríguez y otro, fallado por el Tribunal Pleno el 29 de abril de 1996, por unanimidad de once votos. Así como las tesis aisladas P.XCVI/96, P.XCVII/96, P.XCVIII/96 y P.XCIX/96. Se determina que las disposiciones del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada, no violan las garantías de irretroactividad, legalidad, previa audiencia e igualdad.

De su aspecto sustantivo, destaca lo que establece el artículo 4º del ordenamiento en comento, en el que se obliga a los propietarios de vehículos automotores a que no rebasen los límites máximos permisibles establecidos por las normas técnicas ecológicas aplicables, estos valores o límites serán considerados tomando en cuenta aquellos que sean permisibles para el ser humano y que serán determinados por la Secretaría de Salud.

De esta forma se obliga a los propietarios de medios de transportes con automotor para que los tengan en buen estado, con el objeto de que los gases que arrojen a la atmósfera no sean altamente contaminantes y alteren el equilibrio ambiental, así como la salud de los habitantes del Distrito Federal.

6. Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de enero de 1979, es un ordenamiento que reglamenta principalmente los artículos 118 a 133 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en tanto que son disposiciones que regulan la prevención y control de la contaminación del agua y los ecosistemas acuáticos. A través de este Reglamento, en su artículo 5º, se obliga a todos los habitantes a *“no efectuar vertimientos deliberados sin la previa autorización expedida por la Secretaría de Marina”*.

La aplicación de este Reglamento corresponde a la Secretaría de Marina a través de la Armada de México, y podrá ser auxiliada por otras autoridades,¹⁹² la

¹⁹² Actuarán como autoridades auxiliares las secretarías de: Salud, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Comunicaciones y Transportes. Cfr. Artículo 3º del Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.

jurisdicción del mismo será sobre el mar territorial, la zona económica exclusiva y las zonas marítimas de pesca.

Al respecto es importante destacar la íntima relación que conserva el ordenamiento reglamentario en estudio, con lo dispuesto por la Ley Federal del Mar del 8 de enero de 1986, pues en esta última son reguladas las zonas en cita, y se determina el alcance legal de cada una de ellas, de la siguiente forma:

El mar territorial, está adyacente tanto a las costas nacionales, sean continentales o insulares, como a las aguas marinas interiores, su anchura es de 12 millas marinas (22,224 metros) y sus límites se miden a partir de líneas de base, sean normales o rectas, o una combinación de ambas.

Por otra parte, la zona económica exclusiva se sitúa fuera del mar territorial y adyacente a éste, y se extiende a 200 millas marinas (370,400 metros) contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del Mar Territorial.

De esta manera, los habitantes de este país quedan constreñidos a no derramar o vaciar sustancias en cualquiera de sus estados (líquido, sólido o gaseoso). Con esta prohibición se pretende inhibir la actividad contaminadora en el medio ambiente marino, que es uno de los componentes necesarios para la subsistencia del hombre.

7. Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido.

Uno de los contaminantes atmosféricos es el ruido que proviene de fuentes artificiales, el cual es objeto de regulación en este Reglamento.

Publicado el 6 de diciembre de 1982¹⁹³ en el *Diario Oficial de la Federación* se compone de 79 numerales, organizados en nueve capítulos.

Desde el aspecto sustantivo, este Reglamento en su artículo 8º consigna el deber de todos los responsables de las fuentes emisoras de ruido a proporcionar a las autoridades competentes la información que se les requiera respecto de la emisión de ruido contaminante.

Bajo este ordenamiento las autoridades pueden exigir de todos aquellos que tienen bajo su responsabilidad fuentes artificiales que emitan al ambiente sonidos que molesten o perjudiquen a las personas, que les proporcionen la información que se requiera, a fin verificar que se cumplan con las disposiciones de este reglamento.

Es así como se establece un deber legal que podrá ser exigible con el fin de que el medio ambiente no se vea contaminado por sonidos que dañen la salud del ser humano.

8. Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.

De conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, este cuerpo normativo es publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 1993 y tiene por objeto regular el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos.

¹⁹³ Conviene destacar que posteriormente se publicó la fe de erratas de este reglamento con fecha del 8 de diciembre de 1982 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Compuesto por 136 artículos esencialmente define la competencia, concurrencia y objetivo de dicho reglamento, también clasifica las sustancias con base en sus características físicas y químicas; asimismo establece las condiciones y procedimientos aplicables a la transportación de estos materiales por carreteras; así como expedir las normas y procedimientos para el manejo de los residuos, su control, autorización y operación de sistemas, la evaluación ambiental de los proyectos sobre las instalaciones de residuos así como la importación y exportación de los mismos.

Dentro del Título Segundo que preceptúa respecto del envase y embalaje de los residuos peligrosos, establece en el artículo 21 el deber siguiente: *“el envase y embalaje, antes de ser llenado y entregado para su transporte, deberá ser inspeccionado por el expedidor de la sustancia o residuo peligroso para cerciorarse de que no presenta corrosión, presencia de materiales extraños u otro tipo de deterioro”.*

Es así como la persona física o moral que a nombre propio o de un tercero, contrata el servicio de transporte de materiales o residuos peligrosos tiene la obligación de verificar que el envase¹⁹⁴ en el que se contienen los residuos peligrosos y sustancias peligrosas, éstas últimas entendidas por el artículo 2º del Reglamento en cita, como:

“todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, tóxicas, venenosas, reactivas, explosivas inflamables, biológicas infecciosas o irritantes representan un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente [y] todo aquel elemento, compuesto, material o mezcla de ellos que independientemente de su estado físico represente un riesgo potencial para la salud, el

¹⁹⁴ Este puede ser un envase interior entendido como todo recipiente destinado a contener un producto y que entra en contacto directo con el mismo, conservando su integridad física, química y sanitaria; o bien envase exterior que es aquél que contiene el envase primario y que le sirve de protección. (Artículo 2º del Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.)

ambiente, la seguridad de los usuarios y la propiedad de terceros; también se consideran bajo esta definición los agentes biológicos causantes de enfermedades”.

Conforme a lo anterior se pretende que aquellos que generen residuos o sustancias peligrosas y que aspiran a transportarlos deberán tomar las medidas necesarias de seguridad para ello y además reglamentariamente se establece el deber sustantivo de revisar la integridad del envase para cumplir lo que legalmente se especifica al respecto a fin de evitar que la corrosión, existencia de otros materiales peligrosos o bien su deterioro impacten severamente en el medio ambiente.

b) Ley Ambiental del Distrito Federal.

Expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de enero de 2000. Tiene por objeto definir los principios de la política ambiental en el Distrito Federal; establecer las facultades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico; conservar, restaurar y prevenir daños en el medio ambiente haciéndolos compatibles con la obtención de beneficios económicos y actividades de la sociedad; establecer y regular áreas verdes de valor ambiental y naturales protegidas dentro de la jurisdicción del Distrito Federal; prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo en el Distrito Federal; establecer medidas de control seguridad y sanciones administrativas que correspondan para el efectivo cumplimiento y aplicación de esta ley; regular los daños y costos ambientales en los proceso productivos; y la participación de la sociedad del Distrito Federal en la gestión Ambiental.

Esta ordenanza se conforma por 226 artículos que están distribuidos en siete títulos que llevan por rubro los siguientes: Disposiciones Generales, De las Autoridades Ambientales; De la Política de Desarrollo Sustentable; De la Protección, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales; De la Prevención, Control y Acciones Contra la Contaminación Ambiental; De los Prestadores de Servicios Ambientales, Medidas de Control, de Seguridad y Sanciones, respectivamente.

En el Título Tercero, que se refiere a la política ambiental, específicamente en la fracción III, del artículo 18 de la Ley en cuestión, se establece que *“toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.”*

Lo anterior es un principio que las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal así como los habitantes de éste, deberán observar en la formulación y conducción de la política ambiental y su aplicación.

De esta forma, en el derecho a un medio ambiente adecuado está involucrado el desarrollo, la salud y el bienestar de la persona. A diferencia del derecho consignado en el párrafo quinto del artículo 4º constitucional, que separa el derecho a la protección de la salud, del derecho a un medio ambiente adecuado.

Para lograr la efectividad de este derecho, esta ley prevé catorce mecanismos para lograr su cumplimiento, a saber: participación ciudadana; planeación; ordenamiento ecológico; normas ambientales para el Distrito Federal; evaluación del impacto ambiental; licencia ambiental única; permisos y autorizaciones a que se refiere esta ley; auditoría ambiental; certificado de bajas emisiones; estímulos fiscales, financieros y administrativos; educación e investigación ambiental; información sobre el estado del medio ambiente; el fondo ambiental público; y denuncia ciudadana.

La participación ciudadana deberá promoverse y garantizarse por la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, para ello el Jefe de Gobierno del Distrito Federal conjuntamente con dicha secretaría convocarán a los sectores social y privado interesados en la materia ambiental para que manifiesten su opinión y propuestas, celebren convenios con personas interesadas en establecer, administrar y manejar áreas naturales protegidas, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales, acciones de protección al medio ambiente y estudios e investigación en la materia; asimismo establecer convenios con los medios de comunicación masiva para difundir, divulgar, informar y promover acciones de conservación del medio ambiente; promover reconocimientos para personas que

se hayan destacado en la conservación, restauración y protección del medio ambiente, el desarrollo y fortalecimiento de la cultura ambiental, el intercambio de experiencias y prácticas ciudadanas en la conservación, restauración, aprovechamiento y cuidado del ambiente; y coordinar las acciones e inversiones con los sectores social y privado, instituciones académicas, y demás interesados en la conservación, restauración y protección del ambiente. En este rubro deberá existir la corresponsable participación de todas las personas que se encuentran obligadas a prevenir, evitar o minimizar el daño al ambiente quedando obligadas a reparar los daños causados y ayudar en la subsistencia y regeneración del ambiente y los recursos naturales, y que en el desarrollo de sus actividades cotidianas observen criterios de ahorro y reuso de agua, conservación del ambiente rural y urbano y previsión y control de emisiones contaminantes en el aire, agua y suelo y protección de la flora y la fauna.

La planeación estará enfocada al desarrollo sustentable del Distrito Federal y estará a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, que deberán observar lo establecido en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa Sectorial Ambiental así como el Programa General de Desarrollo Urbano y demás programas correspondientes.

El ordenamiento ecológico es considerado como un instrumento de política ambiental en el cual se definirán y regularán los usos del suelo su conservación y los criterios ambientales aplicables en los asentamientos humanos del Distrito Federal, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional.

Las normas ambientales para el Distrito Federal serán emitidas por la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de esta ciudad, las cuales tendrán por objeto, entre otros, establecer *“los requisitos o especificaciones, condiciones, parámetros*

y límites permisibles en el desarrollo de una actividad humana que pudiera afectar la salud, la conservación del medio ambiente, la protección ecológica o provocar daños al ambiente y los recursos naturales” (fracción I del artículo 36 de la Ley Ambiental del Distrito Federal). Una vez publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* serán obligatorias para todos los habitantes de esta metrópoli.

La evaluación del impacto ambiental, al igual que a nivel federal según se prevé en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es el procedimiento a través del cual la autoridad evalúa los efectos que sobre el ambiente y los recursos naturales pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo, a fin de evitar o reducir al mínimo efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños a éste y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; sólo que quedará circunscrito al territorio del Distrito Federal.

En cuanto a la licencia ambiental única, y los permisos y autorizaciones, en caso de otorgarse en contravención a lo dispuesto en esta ley, serán nulos de pleno derecho y los servidores que las hayan otorgado serán sancionados. En este cuerpo normativo se establecen distintos tipos de autorizaciones en general; por ejemplo, en materia de impacto ambiental, la obra o actividad a desarrollar deberá contar con una autorización (artículo 61); para llevar a cabo actividades culturales, deportivas o educativas dentro de un área natural protegida, se requerirá de una licencia (artículo 93 Bis 2); para la conservación y aprovechamiento sustentable del agua se otorgarán toda clase de autorizaciones, respetando siempre los requisitos correspondientes (fracción II, del artículo 106), entre otras.

La auditoría ambiental, al igual que en nivel federal, es un *“examen metodológico de las actividades, operaciones y procesos, respecto de la contaminación y el riesgo ambiental, así como del grado de cumplimiento de la normatividad*

ambiental y de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger los recursos naturales y el ambiente” (artículo 5º); sólo que la incorporación voluntaria al programa de auditoría ambiental será solicitado por los responsables de los establecimientos industriales, mercantiles, de servicios y de espectáculos que se encuentren en el territorio del Distrito Federal.

Al integrarse el expediente de la auditoría ambiental, la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal revisará la información y documentación aportada, además del resultado de la inspección realizada, y en su caso emitirá un certificado de bajas emisiones, siempre y cuando la empresa examinada emita contaminantes por debajo de los límites establecidos en las normas oficiales mexicanas y las normas ambientales para el Distrito Federal.

Con el fin de promover la cooperación de todos en la protección del medio ambiente, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal se encarga de promover el otorgamiento de estímulos fiscales, financieros y administrativos a aquellas personas que, entre otras actividades, se preocupen por adquirir, instalar y operar tecnologías, sistemas, equipos y materiales que tiendan a prevenir y reducir las emisiones contaminantes; o bien aquellas que integren organizaciones civiles con fines de desarrollo sustentable.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Titular de la Secretaría del Medio Ambiente, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, consideradas autoridades ambientales, en el ámbito de su competencia, son las encargadas de promover que en todos los niveles las instituciones de educación se incorporen en sus programas temas de contenido ambiental; fortalecerán la cultura ambiental de

participación; el adiestramiento en y para el trabajo que tienda a conservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico, incorporar contenidos ambientales en los programas de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, y formar especialistas para investigar y desarrollar tecnologías que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación.

Respecto de la información ambiental, ésta es considerada como *“cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales del Distrito Federal”* (párrafo tercero del artículo 75 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, en estudio), y podrá ser solicitada por escrito, donde se especifiquen claramente los datos que se requieran así, como los motivos de la petición, por último los gastos que en su caso se generen correrán por cuenta del solicitante. Para registrar, organizar, actualizar y difundir dicha información la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal deberá desarrollar un Sistema de Información Ambiental del Distrito Federal que estará en coordinación con el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

En el Distrito Federal se contará con un fondo ambiental público que se integrará por recursos provenientes de herencias, legados y donaciones que reciba, adicional a los recursos destinados para ese efecto en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, las ganancias generadas por el mismo fondo en operaciones e inversiones y demás recursos que se generen por cualquier otro concepto. Estos recursos serán destinados esencialmente a realizar acciones que conserven, protejan y restauren el medio ambiente, tales como el manejo y la administración de áreas naturales protegidas, desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental, entre otros.

También en este ordenamiento se prevé la denuncia ciudadana, como un instrumento que garantizará el derecho a un medio ambiente adecuado. Ésta podrá manifestarse por toda persona física o moral ante la autoridad ambiental de todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente o a los recursos naturales, o que contravenga la Ley en comento y demás ordenamientos aplicables.¹⁹⁵

La Ley Ambiental del Distrito Federal tiene como aspecto sustantivo el derecho a un medio ambiente adecuado que se garantiza a través de distintos instrumentos que tienen como fin último la protección del medio ambiente.

En consecuencia la Ley ambiental del Distrito Federal, tiene como aspecto sustantivo el derecho a un medio ambiente adecuado, que se garantiza a través de distintos instrumentos.

¹⁹⁵ En obvio de repeticiones innecesarias, remito al capítulo tercero de esta obra, en el que se analiza el trámite de la denuncia popular de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cuyas disposiciones son idénticas a las que establecen el trámite de esta en la Ley Ambiental del Distrito Federal.

II. ORDENAMIENTOS COMPLEMENTARIOS EN MATERIA DE:

a) Salud.

La materia ambiental está inmersa en diversas disposiciones de la vigente Ley General de Salud¹⁹⁶ que se publicó el 7 de febrero de 1984 en el *Diario Oficial de la Federación* y tiene por objeto regular el derecho a la protección de la salud establecido en el artículo 4 de la Constitución Federal. Como ya se explicó, la salud y el medio ambiente son temas interrelacionados, se puede afirmar incluso que la protección del medio ambiente comienza a tomar causas legales debido a la preocupación social de los efectos nocivos originados por la contaminación en la salud del hombre.

Esta legislación en el capítulo IV del Título Séptimo regula los efectos del ambiente en la salud, y es en el numeral 126 donde se encuentra un aspecto sustantivo: se establece el deber de observar las normas de seguridad radiológica

¹⁹⁶ Apoya la anterior afirmación lo que se prevé en diversas disposiciones de este ordenamiento, como son: la fracción V, del artículo 6º, señala como objetivo del Sistema Nacional de Salud, apoyar en el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente. En la fracción XI, del artículo 17 bis, se establece que es competencia de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, ejercer las atribuciones que las disposiciones aplicables confieran a la Secretaría de Salud en materia de efectos del ambiente en la salud, entre otros. El artículo 27 en su fracción I, determina que para efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud, a la educación para el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente. Establece la fracción IV, del artículo 96, que la investigación para la salud comprende el desarrollo de acciones que contribuyan al conocimiento y control de los efectos nocivos del ambiente en la salud. En la fracción III, del artículo 111, se determina que la promoción de la salud comprende el control de los efectos nocivos del ambiente en la salud. La fracción II del artículo 112, prevé que la educación para la salud tiene por objeto proporcionar a la población los conocimientos sobre los daños provocados por los efectos nocivos del ambiente en la salud. En el artículo 155 se prevé como facultad de la Secretaría de Salud determinar la forma de disponer de los productos, subproductos, desechos y cadáveres de animales, cuando constituyan un riesgo de transmisión de enfermedades al hombre o produzcan contaminación del ambiente con riesgo para la salud. Finalmente el artículo 182, consigna que en caso de emergencia causada por deterioro súbito del ambiente que ponga en peligro inminente a la población, la Secretaría de Salud adoptará las medidas de prevención y control indispensables para la protección de la salud.

para la construcción de obras o instalaciones, así como la operación o el funcionamiento de las existentes, donde se usen fuentes de radiación para fines médicos, industriales, de investigación u otros.

Estas fuentes de radiación, de acuerdo con el artículo 124 de la Ley General de Salud se definen de la siguiente manera: *“cualquier dispositivo o sustancia que emita radiación ionizante en forma cuantificable”*, una de estas fuentes son conocidas como unidades de rayos X, que sirven para tomar impresiones fotográficas del cuerpo humano y que principalmente son de uso médico, pues se utilizan como medio de investigación y diagnóstico para aplicar el tratamiento adecuado de una enfermedad o trastorno físico del ser humano.

La preocupación por regular las fuentes que producen ondas electromagnéticas extraordinariamente penetrantes, que incluso pueden atravesar ciertos cuerpos, resulta evidente, pues en caso de que se liberen de manera imprudencial o dolosa, pueden originar una grave contaminación en el medio ambiente, hecho que afectará de forma determinante la salud de la población provocándole incluso la muerte, ya sea por su contacto directo con ellas o por la cercanía territorial en que se encuentran.

A fin de que se observe este deber, la Ley en cita prevé que la Secretaría de Salud, conjuntamente con autoridades federales, estatales y municipales, deberá coordinarse a fin de evitar que se instalen o edifiquen comercios, servicios y casas habitación en las áreas aledañas donde funcione este tipo de fuentes y que implique un riesgo grave para la salud de la población.

También es previsto como delito, en el artículo 458 de la Ley General de Salud, el que una persona sin la autorización correspondiente utilice fuentes de radiaciones que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud humana; se le aplicará de 1 a

8 años de prisión y multa equivalente de 100 a 2000 mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica en que se encuentre.

En resumen, el deber de observar las normas de seguridad radiológica para construir, instalar y operar instalaciones en las que se usen fuentes de radiación, es un aspecto sustantivo, cuyo cumplimiento se tutela por la ley, a través de las atribuciones de facultades a las autoridades de los distintos niveles de gobierno, asimismo mediante el aspecto más represivo del derecho, es decir que ante conductas como la falta de autorización para operar este tipo de fuentes, acarreará penas privativas de la libertad, así como pecuniarias.

b) Asentamientos humanos.

Esta materia es regulada por la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993, su objeto es múltiple y consiste básicamente en establecer la forma en que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios habrán de concurrir a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos¹⁹⁷ y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;¹⁹⁸ definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

Se considera que, en el último punto, existe un aspecto sustantivo en esta ley, de relevancia para la protección medioambiental, esto es, el derecho que la sociedad tiene para participar en las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (artículos 48 a 50 de la Ley General de Asentamientos Humanos).

La participación social en materia de asentamientos humanos comprende varios temas; entre los que sobresalen: la preservación del medio ambiente, y la

¹⁹⁷ Se definen como "el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran". Fracción II, del artículo 2º de la Ley General de Asentamientos Humanos.

¹⁹⁸ El centro de población se define como: "las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos." Fracción III, del artículo 2º de la Ley General de Asentamientos Humanos.

prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales en los centros de población.

En el cumplimiento de ese derecho, la ley en cita establece dos acciones que deberán llevarse a cabo por parte de la Federación, Entidades Federativas y Municipios. La primera consiste en que promoverá acciones concertadas entre sectores público, social y privado para propiciar su participación; y la segunda, impulsarán la formación de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización.

Como puede observarse, esta ley tiene un contenido sustantivo de importancia ambiental, pues prevé que la participación de los sectores público, social y privado, se manifieste a través de la realización de cuatro tipos de acciones: la fundación, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento de los centros de población. Estas acciones pueden concretarse de muy distinta forma, pero la ley determina que, en materia de asentamientos humanos, se considera como participación social la protección del medio ambiente, así como la prevención, el control y la atención de las posibilidades de contaminación o deterioro de recursos naturales que pongan en riesgo a los habitantes de esas zonas.

c) Minería.

Esta actividad es regulada principalmente por la denominada Ley Minera, publicada el 26 de junio de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación* y viene a ser un ordenamiento reglamentario de los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 constitucional, cuya aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que conforme a la estructura actual de la Administración Pública Centralizada, corresponde a la actualmente denominada Secretaría de Economía.

Los minerales son recursos naturales de gran importancia en México, y corresponden al dominio directo de la nación, esta propiedad estatal constitucionalmente se atribuye las siguientes características: es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento, sólo podrá llevarse a cabo por particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones, mismas que serán otorgadas de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en esta ley.

En este complejo normativo se imponen las obligaciones a que se ven constreñidos dos clases de sujetos. La primera se encuentra conformada por los titulares de concesiones de exploración y explotación; y la segunda, por aquellos que reciben el beneficio de estos minerales o sustancias; ambos —de conformidad con la fracción IV, del artículo 27 y la fracción II del numeral 37 de la Ley Minera—, tienen la obligación de sujetarse a disposiciones generales y normas técnicas específicas aplicables a la industria minerometalúrgica, en dos materias: la seguridad de las minas y la de equilibrio ecológico y protección al ambiente. Es posible que al ser reguladas conjuntamente, las cuestiones de seguridad y la materia ambiental, se haya dado prioridad a la primera, y sea una de las causas por las que la industria metalúrgica es la responsable de una importante cantidad

de emisión de residuos peligrosos que contaminan el ambiente y deterioran los recursos naturales que se encuentran a su alrededor.

Se considera una disposición de carácter sustantivo de relevancia lo que prescribe el artículo 39 de la Ley en cita, que se refiere al deber de los concesionarios mineros de procurar el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica en el desarrollo de sus actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias.

Con este deber, correlativo al derecho de aprovechamiento de los recursos minerales mediante una concesión otorgada, se pretende que en las actividades de exploración, explotación y beneficio,¹⁹⁹ que llevan a cabo los sujetos involucrados, éstos sean diligentes o se esfuercen por evitar la contaminación o deterioro del medio ambiente y otros recursos naturales que en él se encuentren.

Para hacer exigible este deber que pesa sobre los particulares mineros, en este ordenamiento se faculta a la Secretaría de Economía a participar con dependencias competentes en la elaboración de normas técnicas específicas que regulen la industria minero metalúrgica, en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Gracias a este deber, la actividad de los industriales metalúrgicos queda sujeta a realizar acciones tendientes a la protección ambiental, que se complementan con

¹⁹⁹ El artículo 3º, en sus fracciones I, II y III, de la Ley Minera establece la definición de cada una de estas actividades de acuerdo con lo siguiente: "Exploración: las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos minerales, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan; explotación: las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales existentes en el mismo, y beneficio: los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos".

la participación de la Secretaría del ramo que deberá participar en la elaboración de normas generales para la protección ambiental.

d) Forestal.

Los bosques son parte de los recursos naturales renovables imprescindibles para la vida del hombre, ya que no sólo purifican el ambiente, además lo proveen de valiosas materias primas para la elaboración de los productos que necesita, como el papel entre otros. Éstos son regulados actualmente por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2003.

Reglamentaria del artículo 27 constitucional, esta ley señala en su artículo 1º que tiene por objeto: *“regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios”*. Asimismo se prevé como un objetivo específico, el fortalecer la contribución de la actividad forestal para conservar y proteger el medio ambiente.

Un aspecto sustantivo de esta legislación puede encontrarse en lo que se establece en la disposición número 30, que regula la política nacional forestal, la cual habrá de ser desarrollada por el Ejecutivo Federal, observando un cúmulo de principios rectores, entre los que sobresale fortalecer la capacidad de decisión, acción y fomento de las comunidades ante autoridades y agentes productivos, a fin de que puedan ejercer su derecho a proteger, conservar y aprovechar los ecosistemas forestales, de acuerdo con sus conocimientos, experiencias y tradiciones.

De esta forma, la comunidad o población que cuenta con ecosistemas forestales y los recursos que de ellos derivan, tiene a su favor el derecho de protegerlos, conservarlos y aprovecharse de ellos, aplicando sus conocimientos, experiencias y

tradiciones. Esto debería incidir de manera determinante para conservar la integridad de dichos ecosistemas, y que el aprovechamiento de sus recursos forestales fuera sustentable. Sin embargo esto no es así, por ejemplo el sistema de roza, tumba y quema en el cultivo de la tierra, utilizado por campesinos de nuestro país, costumbre que prevalece hasta nuestros días y que no resulta conveniente, pues los efectos que produce son negativos, como la pérdida de la fertilidad de la tierra y la erosión del suelo, retención del agua y la humedad, además de que en la mayoría de las veces es causa de incendios que con frecuencia se salen de control.²⁰⁰

Estas circunstancias de hecho, no escapan al legislador, por ello para hacer efectivo este principio de política ambiental, se establecen distintos instrumentos para su aplicación, como son: la planeación del desarrollo forestal; el sistema nacional de información forestal; el inventario nacional forestal y de suelos; la zonificación forestal; el registro forestal nacional; las normas oficiales mexicanas en materia forestal, y el sistema nacional de gestión forestal.

La planeación del desarrollo forestal deberá tener doble proyección: una de 6 años y otra de 25 años o más, en ella se elaborarán programas regionales, atendiendo en general a la situación que guarden los ecosistemas forestales y el territorio donde se encuentren.

El sistema nacional de información forestal deberá ser integrado por la Comisión Nacional Forestal y tendrá por objeto registrar, integrar, organizar, actualizar y difundir la información relacionada con la materia forestal, y toda persona tiene

²⁰⁰ Esto provocó que en 1999, en el municipio de Calpulalpan, Oaxaca, se presentara el Programa de Agricultura Sostenible, mediante un discurso pronunciado por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, en el cual hace ver las ventajas de cambiar por otro sistema para la producción agrícola en México. Discurso pronunciado por el presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidencia de la República, año 1999.

derecho a que las autoridades forestales pongan a su disposición la información forestal que les soliciten.

Por su parte, el inventario nacional forestal y de suelos, también se integrará por la Comisión Nacional Forestal y en él deberán relacionarse de manera organizada y sistemática los datos estadísticos y contables de los bienes y servicios ambientales, debe comprender la información que señala el artículo 45 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y será la base para formular, ejecutar, controlar y seguir los programas y acciones en materia forestal.

La zonificación forestal, por otra parte, es tomada como un *“instrumento en el cual se identifican, agrupan y ordenan los terrenos forestales y preferentemente forestales dentro de las cuencas, subcuencas y microcuencas hidrológico-forestales, por funciones y subfunciones biológicas, ambientales, socioeconómicas, recreativas, protectoras y restauradoras, con fines de manejo y con el objeto de propiciar una mejor administración y contribuir al desarrollo forestal sustentable.”* (artículo 48 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable). Para su observancia, esta zonificación deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

El registro forestal nacional estará a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que lo establecerá, integrará, organizará y mantendrá actualizado. En él se inscribirán los programas de manejo forestal y los programas de manejo de plantaciones forestales comerciales, los avisos de forestación, las autorizaciones de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales, los datos de los prestadores de servicios técnicos forestales y auditores técnico forestales, los decretos que establezcan áreas naturales protegidas, zonas de restauración en terrenos forestales, vedas forestales, entre otros. Toda persona podrá solicitar la

información que requiera de este Registro sin más exigencia que identificarse y pagar los derechos que correspondan.

Las normas oficiales mexicanas en materia forestal y de suelos serán emitidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en términos de la Ley Federal de Metrología y Normalización. Son varios los objetos que pueden perseguir, pero esencialmente regularán procesos de aprovechamiento, almacenamiento, transporte, transformación y comercialización de los recursos forestales.

Por último el sistema nacional de gestión forestal está a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que deberá integrarlo a partir de los programas de manejo inscritos en el Registro Forestal Nacional, cuyo objeto es llevar el control, la evaluación y seguimiento de dichos programas.

En resumen, el derecho de las comunidades para proteger, conservar y aprovechar los recursos forestales, aplicando sus conocimientos, experiencias y tradiciones, es un aspecto sustantivo que tratado como principio rector de la política ambiental forestal, se instrumenta y aplica a través de diversos medios a cargo de las autoridades respectivas, medios que están dirigidos a proteger los multicitados recursos naturales y, en consecuencia, la defensa del medio ambiente.

e) Aguas.

Este elemento que integra al medio ambiente es tutelado, entre otros ordenamientos, por la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de diciembre de 1992, cuyo objeto es regular la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Son consideradas aguas nacionales todas aquellas que se enumeran en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Federal, y su explotación, uso o aprovechamiento, por parte de personas físicas o morales, sólo podrá llevarse a cabo mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua.²⁰¹ Además las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, podrá llevar a cabo dichas actividades, sólo que el título que se les otorga es denominado asignación.

Por lo que hace a su contenido sustantivo, relevante en materia ambiental, se establece en la fracción III, del artículo 29, de la Ley de Aguas Nacionales, un cúmulo de obligaciones a los concesionarios o asignatarios entre las que se encuentra la de sujetarse a disposiciones generales y normas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Conforme a lo anterior, concesionarios y asignatarios, una vez otorgado el título correspondiente, tendrán el derecho de llevar a cabo actividades de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, pero pesa sobre ellos la

²⁰¹ La fracción V, del Artículo 2 de la Ley de Aguas Nacionales establece que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, sin embargo ahora pertenece a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

correlativa obligación legal de subyugarse a disposiciones y normas oficiales mexicanas que dispongan el resguardo de los bienes ambientales.

Para cumplir con esta obligación y demás disposiciones de la ley, el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua podrá reglamentar la extracción y utilización de aguas nacionales, establecerá zonas de veda o declarar la reserva de aguas con el fin de proteger o restaurar ecosistemas; asimismo evitar la contaminación de fuentes de agua, realizándose los estudios técnicos pertinentes, los cuales serán publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, y tendrán la participación de los usuarios de las zonas en que quieran vedar o reglamentar.

Al recapitular las líneas anteriores, se puede establecer que el control de las actividades de uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, que lleven a cabo ya sea particulares o bien organismos públicos, tiene como objeto, entre otros, proteger este importante recurso natural y, para que tenga aplicación la ley, prevé que la autoridad ambiental correspondiente expida las disposiciones legales necesarias, y todo ello tendrá una determinante repercusión en el cuidado del medio ambiente.

f) Caza.

Esta actividad se regulaba por la abrogada Ley Federal de Caza de 1952. Actualmente se prevé en la Ley General de Vida Silvestre, cuya denominación evoca el bien jurídico a protegerse y no la actividad que sobre dicho bien se realiza. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 2000, tiene por objeto establecer las facultades que a la Federación, los Estados y Municipios, correspondan de acuerdo a su ámbito de competencia, para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio mexicano.

Para el ordenamiento en cita, la vida silvestre es considerada como: *“los organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuos que se encuentran bajo el control del hombre”* (fracción XLV, del artículo 3º). En otras palabras, se trata de animales y plantas en general, que cumplen su ciclo biológico en ambientes naturales, que se encuentran en libertad y no son objeto de propiedad, pero, por disposición de esta ley, serán también aquellos que sí lo están. Una de las actividades del hombre que atenta contra estos bienes ambientales es la caza, mediante ella se da muerte a un ejemplar de la fauna silvestre, a través de medios permitidos por esta ley.

En este sentido, cabe destacar el contenido sustantivo, que se encuentra en el artículo 4º de la Ley General de Vida Silvestre, en el que se establece el derecho de los propietarios o legítimos poseedores de predios en los que se encuentra la vida silvestre, a aprovecharse de ella de forma sustentable.

Bajo este esquema, aquellas personas que cuenten con título de propiedad o sean poseedores de terrenos en los que se desarrolle la vida silvestre, la ley les otorga

el derecho de sacar en beneficio, que por lo general es pecuniaria, de los organismos, poblaciones de animales o plantas y especies, que se encuentren en esos sitios. Pero esta prerrogativa es limitada a que su aprovechamiento sea bajo un enfoque sustentable, es decir, que se utilizarán los recursos naturales respetando la manera en que funcionan y su capacidad para regenerarse, de forma tal que puedan ser utilizados por generaciones presentes y futuras.

Este derecho se reitera en el artículo 18 de la ley en estudio, y además se establece otra obligación: contribuir a conservar el hábitat²⁰² de la vida silvestre.

El hecho de que los propietarios o poseedores lleven a cabo actividades de conservación y/o aprovechamiento de la vida silvestre en sus predios o instalaciones, resulta importante, porque en caso de que se realicen actividades de conservación deberán dar aviso a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para que sean incorporados en el Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre. Y si además de las actividades de conservación se llevan a cabo las de aprovechamiento, aquellos deberán solicitar el registro de sus predios o instalaciones como Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre.

El que propietarios o poseedores registren su predio o instalación en el Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre o como Unidad de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre, determina que estén bajo un régimen legal, que puede imponer mayores obligaciones, pero que sin duda también acarreará mayores beneficios. Un ejemplo ello es el premio anual otorgado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a personas

²⁰² Este es definido por la Ley General de Vida Silvestre en la fracción XXI, del artículo 2, al tenor siguiente: "es el sitio específico en un medio ambiente físico, ocupado por un organismo, por una población, por una especie o por comunidades de especies en un tiempo determinado".

físicas o morales que se destaquen por sus labores de conservación de la vida silvestre y su hábitat natural.

g) Mar.

La concentración de agua salada que cubre la mayor parte de la superficie de nuestro planeta, a la que se denomina mar, actualmente está regulada por la Ley Federal del Mar, publicada el 8 de diciembre de 1986 y republicada el 2 de abril del mismo año, en el *Diario Oficial de la Federación*, y tiene por objeto reglamentar los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 de la Constitución Federal en lo relativo a las zonas marinas mexicanas.

Son consideradas como zonas marinas mexicanas las siguientes: el mar territorial; las aguas marinas interiores; la zona contigua; la zona económica exclusiva; la plataforma continental y las plataformas insulares; y cualquier otra permitida por el derecho internacional.

Respecto del contenido sustantivo, puede determinarse en lo que dispone la fracción I, del artículo 46 de la Ley Federal del Mar, en el que se establece que la Nación puede realizar en una zona económica exclusiva situada fuera mar territorial y adyacente a éste, derechos de soberanía para fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales vivos, no vivos, renovables o no renovales, del lecho y el subsuelo del mar.

Este derecho de soberanía se ejercerá con los límites y extensiones que fije esta ley, la Constitución y la legislación nacional, entre las que se encuentra aquella que se refiere a la protección y preservación del medio marino, inclusive la prevención de su contaminación.²⁰³

²⁰³ Es de señalarse que esta Ley Federal del Mar, hace referencia en su artículo 21, a que la protección y preservación del medio marino se aplicará la derogada Ley Federal de Protección al Ambiente, por lo que actualmente debe entenderse que se refiere a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

De esta forma, es conveniente concluir, que el derecho que se prevé en favor de la Nación es un aspecto sustantivo cuya repercusión en la protección del medio ambiente consiste en que a través de éste se deja en manos del Estado la conservación de los recursos naturales del lecho y subsuelo del mar, mismo que deberá atender la legislación que proteja y preserve el medio marino, asimismo que prevenga su posible contaminación, para lo cual deben aplicarse las disposiciones que correspondan de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

h) Pesca.

Es una actividad que se norma por lo dispuesto en la Ley de Pesca publicada el 25 de junio de 1992, tal ordenamiento en su artículo 1º determina que tiene por objeto: *“garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración”*.

De acuerdo con lo anterior, los recursos pesqueros se encuentran tutelados para que se conserven, preserven y aprovechen de forma racional, para ello se establece que las actividades de captura, extracción y cultivo, consideradas en su conjunto actividades pesqueras, sólo podrán llevarse a cabo mediante concesión, permiso o autorización según sea el caso.

Una de las obligaciones impuestas a los titulares de dichas autorizaciones, es la establecida en el párrafo segundo del artículo 6º de la Ley de Pesca, y que consiste en que los concesionarios y permisionarios deberán informar a la Secretaría de Pesca sobre los métodos y técnicas empleados en la actividad pesquera.

Es posible afirmar que esta obligación se impone con el fin de que la autoridad ambiental verifique que las actividades que está llevando a cabo el concesionario o permisionario, no deterioren, descuiden o exploten de manera inmoderada los recursos pesqueros, con el fin de inhibir estas conductas, que pondría en riesgo dichos recursos.

Lo anterior encuentra mayor coherencia si se toma en consideración las facultades que en el numeral 3º²⁰⁴ de la ley en estudio, se otorgan en favor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre las que están, dictar las medidas tendientes a la protección de quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas sujetas a protección especial o en peligro de extinción, y establecer vedas totales o parciales referentes a estas especies.

En consecuencia, un aspecto sustantivo que se contiene en esta legislación se expresa a través de la obligación que se impone a los concesionarios o permisionarios, para informar sobre las técnicas y métodos utilizados en el desarrollo de su actividad, para evitar que los recursos marinos sean explotados de manera tal que necesiten de una protección especial o lleguen a estar en peligro de extinción, es por ello que las autoridades correspondientes deberán vigilar sus actividades y dictar las medidas a que habrán de sujetarse para cuidar dichos recursos, y contribuir con ello a la protección del medio ambiente.

²⁰⁴ Este artículo sufrió una reforma publicada el 30 de noviembre de 2000, de la que puede comentarse que la redacción no es muy afortunada porque establece las facultades de la Secretaría de Pesca para, en la fracción I, señalar las facultades que le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

i) Normas Oficiales Mexicanas.

Este apartado se refiere a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada el 1º de julio de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*, y que tiene por objeto en materia de normas oficiales mexicanas (*normalización*, como se denomina en la ley), fomentar la transparencia y eficiencia para su elaboración y observancia, instituir una Comisión Nacional de Normalización, establecer un procedimiento uniforme para su elaboración, promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en su elaboración y respeto, y coordinar las actividades de normalización.

El citado ordenamiento en la fracción XI, del artículo 3º define a las normas oficiales mexicanas de la siguiente forma:

“la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación”.

Del contenido de esta ley no se aprecia que establezca derechos u obligaciones para una persona, sea física o moral, pública o privada, y por tanto que tenga contenido sustantivo.

No obstante lo anterior, posee un valor ambiental importante, porque conforme con la definición de lo que debe entenderse por norma oficial mexicana, deberá ser conforme con las finalidades que establece el artículo 40 de la ley en comento; y de las distintas fracciones que conforman el artículo, más de tres ordenan que

estas reglas tendrán como finalidad proteger el medio ambiente y los recursos naturales que de él derivan.

Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

- a. Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para el medio ambiente o la preservación de recursos naturales
- b. Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para el medio ambiente.
- c. Las especificaciones y/o procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para el medio ambiente;
- d. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales;
- e. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de animales y vegetales;

Con todo lo anterior, se puede establecer que las normas oficiales mexicanas, en materia ambiental, son una regulación técnica de observancia obligatoria, expedida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y otros organismos que faculte la ley, cuya finalidad es establecer las características y/o

especificaciones que deban reunir los productos, procesos, servicios, envase y embalaje de productos, cuando estos puedan constituir riesgo o permitan proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

Consecuentemente, estas normas con alto grado de complejidad por su carácter técnico con el que se establecen, se encuentran regulando distintas actividades del hombre, pero que conforme a la ley tendrán como finalidad salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales.

CAPÍTULO SEXTO

LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL Y EL JUICIO DE AMPARO

I. Control constitucional.

II. El juicio de amparo.

III. Principio de agravio personal y directo.

IV. El principio de relatividad y los intereses difusos.

V. Examen de un caso práctico.

CAPÍTULO SEXTO

LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL Y EL JUICIO DE AMPARO

Corresponde en este capítulo el análisis de la actuación del Poder Judicial Federal en la protección del medio ambiente, de acuerdo con las facultades que le son propias.

Tal como hemos estudiado en el presente trabajo nuestra Carta Magna consagra una serie de derechos a favor del gobernado como el de un medio ambiente adecuado, y de igual forma establece una serie de atribuciones y lineamientos a los que deben constreñirse los poderes públicos en su actuar, con el fin también de proteger el entorno, y toda vez que dichas normas no pueden quedar al cumplimiento arbitrario del Estado se requiere un instrumento procesal que permita a los particulares, exigir su respeto y en su caso anular todo acto de autoridad que viole o desconozca el texto fundamental.

En el ordenamiento constitucional mexicano, el juicio de amparo es el instrumento procesal más importante que se configuró como tal para ser conocido por los tribunales federales, principalmente contra leyes o actos de autoridad que violaran garantías individuales. En nuestro caso formalmente el derecho a un medio ambiente adecuado es considerado como una garantía individual. En esas circunstancias este juicio debería ser el medio protector que por excelencia hiciera efectivo su cumplimiento, sin embargo conceptos tradicionales como interés jurídico y relatividad de las sentencias lo impiden.

De esta forma, los conflictos sociales en los que se invoque el respeto al derecho citado deberían encontrar un cauce racional de solución dentro de un sistema formal de derecho a través del ejercicio de los mecanismos correspondientes, que en otros países, según hemos podido constatar -capítulo segundo-, han servido

incluso para llegar a anular actuaciones de autoridad en aras de proteger la prerrogativa a un entorno adecuado.

Por tanto, nuestros esfuerzos se destinarán a ofrecer una plataforma que permita al más prestigiado medio de control constitucional mexicano, convertirlo en un mecanismo para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones que tienden a la protección del medio ambiente.

I. CONTROL CONSTITUCIONAL.

Es importante recordar que al hablar de la supremacía constitucional, se determinó que ésta sólo quedaría en una expresión retórica o un buen deseo si no existiesen dentro de la Constitución procedimientos adecuados para hacerla prevalecer en caso de ser violada por parte de los poderes públicos, si bien, su respeto debía ser espontáneo, propio de todo Estado de derecho constitucional, lo cierto es que la buena voluntad estatal no siempre significa el mejor camino.

Son distintas las normas que limitan a los poderes²⁰⁵ públicos, pero es la Constitución en la que se establecen las de mayor jerarquía, pues se prescriben decisiones fundamentales que deberán prevalecer ante todo, a fin de evitar el desprestigio de este documento o la "crisis de la legalidad", en términos de Ferrajoli. En lo que a nuestro tema se refiere existen distintas normas constitucionales que protegen el medio ambiente desde muy diversos aspectos, constituyen preceptos que los poderes públicos deben respetar, y cualquier acto que las desconozca deberá ser anulado de inmediato, a fin de que se restituya el

²⁰⁵ Es de comentarse que la actividad de la Administración Pública, encuentra varias limitantes como son: el ajustar su actividad al Plan Nacional de Desarrollo (artículo 25 constitucional); integración unipersonal del poder ejecutivo cuyas órdenes deben acatarse (artículo 80 constitucional); subordinación de los Secretarios de Estado (fracción II, del artículo 89 constitucional); la determinación de las bases orgánicas (artículo 90 constitucional); refrendo (artículo 92 constitucional); control legislativo, ante el Congreso los subalternos del poder Ejecutivo deben comparecer (artículo 93 constitucional); Juicio político y responsabilidad (artículos 108 a 114 constitucional); y el juicio de amparo.

orden constitucional, pues, "en efecto, cuando la Constitución que no debe ser violada lo es se toma menester recuperar la supremacía ultrajada por la inconstitucionalidad, y nulificar a ésta mediante algún sistema".²⁰⁶

Estos mecanismos o sistemas que integran lo que se denomina el control constitucional, revisión constitucional, defensa constitucional o jurisdicción constitucional, para su estudio la doctrina los reúne en los grupos siguientes:²⁰⁷

a) En cuanto al órgano que toma a su cargo el control, se distingue el control político y el control jurisdiccional.

El control que se ejerce por un órgano político, se puede llevar a cabo por el poder Legislativo o bien por un cuarto poder, y la petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal, o a un grupo de funcionarios públicos, no se desenvuelve en un juicio; y la declaración de inconstitucionalidad que emite tiene efectos absolutos y generales (*erga omnes*).

Respecto del sistema jurisdiccional, el control se lleva a cabo en el ámbito jurisdiccional y admite una subdivisión, puede ser difuso y concentrado: el primero está a cargo de todos y cada uno de los tribunales del Estado; en cuanto al segundo, está a cargo exclusivo de un órgano judicial único que monopoliza y concentra la competencia del control.

El control jurisdiccional difuso (propuesto por Carl Schmitt) proviene del sistema estadounidense, y encuentra su precedente judicial más representativo, en el caso de la resolución del juez Marshall, en el caso *Marbury vs Madison*, donde la directriz que marca es que cuando dos normas estén en conflicto entre sí, los

²⁰⁶ Bidart Campos, Germán José. *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*, Ediar, Buenos Aires, 1987, p.118.

²⁰⁷ *Ibidem*, pp.125-128.

tribunales deben decidir los efectos de cada una de ellas, y cuál deberá regular el caso en litigio, considerando que esa es la verdadera esencia de la función judicial. Esa circunstancia, en que el control se confía a todos los jueces que existen en los Estados Unidos de Norteamérica, es lo que determina que se le califique como difuso.

Por otro lado, el control jurisdiccional concentrado (Hans Kelsen como máximo representante) se consigna en la Constitución austriaca de 1920, con el fin de establecer una jurisdicción constitucional que resolviera las controversias que surgieran en la aplicación de preceptos constitucionales y con ello mantener una jerarquía normativa, por ello en su artículo 89, se disponía lo siguiente: *“los tribunales ordinarios no tendrán facultad para examinar la validez de las leyes debidamente promulgadas”*, asimismo para el conocimiento de estas cuestiones se instituye el tribunal constitucional (*Verfassungsgerichtshof*), encargado de examinar la validez de una ley.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que puedan llevar a cabo las autoridades con facultades materialmente jurisdiccionales, no se permite por el numeral 133 de la Constitución Federal;²⁰⁸ que el control judicial de la Constitución corresponde única y exclusivamente al Poder Judicial Federal. Con ello puede asegurarse que nuestro sistema constitucional encuentra una determinante orientación al control jurisdiccional concentrado.²⁰⁹

²⁰⁸ Para lo anterior Cfr. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Agosto de 1999. Tesis: P./J. 74/99. Página: 5. Rubro: CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.

²⁰⁹ Para constatarlo se puede consultar la tesis jurisprudencial del rubro: CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Datos de identificación: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Agosto de 1999. Tesis: P./J. 73/99. Página: 18.

b) Por lo que hace al ámbito constitucional protegido, el control puede recaer sobre cualquier contenido de la constitución o limitarse al área de los derechos humanos o garantías individuales, como se conocen en nuestro medio, o bien sustraer determinadas cuestiones políticas.

c) Otro grupo atiende a las vías de incitación del control, que pueden ser por vía directa, de acción o de demanda, en la que el titular legitimado para impulsar el control promueve una acción declarativa de inconstitucionalidad dando inicio a un proceso judicial cuyo objeto es el mero control de la norma o del acto atacados de inconstitucionales; una variante es la acción popular, que legitima para su promoción a cualquier persona sin necesidad del agravio personal a un derecho propio; por vía indirecta, incidental o de excepción, en la que el control de constitucionalidad, por pedido de la parte interesada o de oficio por parte del juez, se articula a una causa judicial cuyo objeto principal no es la posible declaración de inconstitucionalidad; y por elevación del caso —efectuado por el juez que entiende el juicio natural— cuando el sistema es de jurisdicción concentrada, al tribunal con competencia exclusiva y especial en materia de control, a efectos de que determine si la norma o el acto que debe aplicar el juez para resolver el caso son o no inconstitucionales, razón por la cual, y debido a la consulta que suspende el proceso en instancia ordinaria, se dice que la decisión del tribunal de jurisdicción concentrada configura una cuestión pre-judicial.

d) Respecto de la base o radicación del control pueden ser: causa judicial, si es que jurisdicción se equipara a decir el derecho, es decir, emitir un pronunciamiento en el que se declara si una norma o un acto resultan o no contrarios a la Constitución; y, fuera de causa judicial, puede ser que por consulta u otra forma de requerimiento se provoque el control.

e) Por lo que hace al sujeto legitimado o habilitado para provocar el control, se encuentra que puede ser: el titular de un derecho constitucionalmente reconocido

que sufre agravio; cualquier persona en el sistema de acción popular, con independencia de que padezca o no agravio a un derecho o a un interés propio; el tercero que debe en algún modo cumplir con la norma o con el acto cuya inconstitucionalidad se alega; un órgano de poder habilitado; y el Ministerio Público; y

f) La última agrupación de estos mecanismos se refiere a los efectos o alcances del control, en los que se encuentran el limitado, restringido o inter-partes, éste consiste cuando en la causa judicial en que recae el pronunciamiento sólo resulta inaplicable al caso y a las partes la norma o el acto declarados inconstitucionales, cuya vigencia subsiste; y, en contraste, el amplio, general o *erga omnes*, cuando el pronunciamiento de inconstitucionalidad, en causa judicial o fuera de ella, invalida la norma general produciendo su abrogación o derogación, u obligando al órgano autor a proceder a ella.

Lo anterior, pone en evidencia que existen diversos instrumentos procesales para el control de la constitucionalidad en aras de salvaguardar la supremacía de la Constitución, pues se trata de un ordenamiento jurídico en el que se contienen las decisiones fundamentales de un pueblo, cuyo respeto es de especial relevancia para mantener la paz social.

Es claro que el control de la constitucionalidad se da porque el cumplimiento voluntario de las normas constitucionales no ha significado siempre el mejor camino, pues la realidad ha demostrado violaciones y desconocimiento de los mandatos supremos. Ante ello se presenta la necesidad de crear instrumentos de carácter procesal para su cumplimiento efectivo, sobre todo cuando se trata de derechos a favor del gobernado.

Tratándose de la protección del entorno, el control constitucional es un punto que se considera esencial, pues la decisión tomada por un órgano del Estado

originando el deterioro del ambiente, recae sobre todos, individualmente y/o en lo colectivo, y en estos casos, deberá ejercerse un control sobre esas actividades estatales sin admitirse eximente alguna.

En el sistema constitucional mexicano se prevé un mecanismo de control constitucional que permite al gobernado defenderse y con ello proteger su esfera jurídica de los actos de autoridad que violen sus derechos. Nos referimos al juicio de amparo, del conocimiento del Poder Judicial Federal, cuyo ámbito constitucional protegido son los derechos individuales (conocidos como garantías individuales), por vía de acción, que se radica en causa judicial, cuyo sujeto legitimado es el titular de un derecho constitucionalmente reconocido que sufre agravio y que su efecto es limitado.

Entonces la intervención del Poder Judicial se vuelve relevante, pues se convierte en el encargado de defender la Constitución y al gobernado en el goce de sus derechos.

Para algunos este poder no existe y sólo es un instrumento que utiliza el Estado para decir el derecho. Es una posición de la que se difiere porque la actividad que desempeña cada órgano que lo forma no se constriñe únicamente a ello. Sus integrantes realizan un esfuerzo y entrega constante, buscando aplicar la ley de acuerdo a las necesidades presentes de la sociedad, poniendo al día el ordenamiento jurídico, por lo que válidamente puede decirse que en esta época constituye un verdadero equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, *“actualmente, pedimos a los tribunales que defiendan nuestra libertad, que condenen las desigualdades, que **defiendan nuestro medio ambiente**, nuestras propiedades, que nos protejan de los abusos del poder público, que impongan penas, que diriman conflictos [...] la expansión del Poder Judicial es un fenómeno mundial y la importancia que ha adquirido en las democracias modernas no se limita a los países tradicionalmente identificados como democráticos, sino que se*

ha expandido hacia todas las regiones del mundo, el papel del juez es hoy, quizá, más importante que nunca”²¹⁰

El Poder Judicial en México debido al sistema federal existente se ha dividido en dos órdenes gubernamentales, que se manifiestan en diversas instancias de gobierno: federal y estatal, existiendo un Poder Judicial Federal y uno para cada entidad federativa y para el Distrito Federal.

Por ahora interesa resaltar solamente la actividad del Poder Judicial Federal, el cual se encuentra sujeto a un sistema de organización compuesto de diversos tribunales encargados de administrar justicia, regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Tercero, capítulo IV “Del Poder Judicial” (artículos 94 a 107).

En el artículo 94 señala que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, se deposita en:

- Una Suprema Corte de Justicia.
- Un Tribunal Electoral.
- Tribunales Colegiados.
- Tribunales Unitarios de Circuito.
- Juzgados de Distrito.

No es posible que exista en cada Estado un solo tribunal que sea el encargado de administrar justicia, por tanto estos órganos jurisdiccionales, salvo los dos primeros, tienen que ser necesariamente varios y su distribución en el territorio del Estado responde a diversas exigencias como la densidad de población, las vías de

²¹⁰ Participación de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la Primera Reunión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia en Capacitación y Actualización Judicial, celebrada en Cuernavaca, Morelos, el 30 de marzo de 2001.

comunicación, la intensidad del fenómeno de litigiosidad de relaciones, entre otras, lo que determina que los Tribunales Colegiados, Unitarios y Juzgados de Distrito estén distribuidos en veintinueve circuitos en el territorio de la República Mexicana.

Ahora bien, estos órganos respectivamente, resuelven distintos tipos de controversias las cuales se clasifican principalmente en tres tipos: Juicios ordinarios federales; medios de control constitucional, y recursos de revisión administrativa.

Entre los medios de control constitucional, que la Carta Fundamental Mexicana reconoce, y que el gobernado puede promover para la defensa de su derecho a un medio ambiente adecuado, es el juicio de amparo. En esas circunstancias es conveniente analizar a continuación su procedencia.

II. EL JUICIO DE AMPARO.

a) Procedencia.

La procedencia constitucional del juicio de amparo se establece en el artículo 103 de la Constitución vigente, que en su origen fue idéntico al texto del numeral 101 de su antecesora de 1857, pero tras la reforma de 31 de diciembre de 1994, quedó como sigue:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal".

La procedencia constitucional que establece el artículo 103 puede reducirse a dos supuestos:

- a) Por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales; y
- b) Por invasión de esferas entre Federación, Estados o Distrito Federal.

En cuanto al inciso b), se trata del amparo por invasión de esferas, también conocido por la doctrina como amparo soberanía, previsto en todas las Leyes reglamentarias de nuestro amparo. En la realidad ha caído en desuso y por lo tanto debería desaparecer, porque cuando el particular acude al juicio constitucional, lo hace buscando que se le restituya en el goce de su garantía

individual violada y no por la invasión de esferas competenciales estatales que se pudiera suscitar.

Al respecto Juventino V. Castro y Castro admite que existe y es previsto legalmente pero establece que *“sí el proceso de amparo realmente sólo puede plantearse por violación de las garantías individuales y no de cualesquiera otras disposiciones de la Constitución, deberían suprimirse las fracciones III y II del artículo 103 constitucional, que tan sólo crean confusión respecto a la posible existencia de una acción de amparo por violación de las soberanías constitucionalmente demarcadas”*.²¹¹

Aunado a lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación al referirse a las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, ha establecido

“sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía”.²¹²

En un juicio de garantías en el que se reclame una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados o de la Federación, deberá existir un particular quejoso, que reclame la violación a sus garantías individuales, y en su caso el acto concreto de ejecución que motivó la invasión o restricción de facultades.

²¹¹ Castro y Castro, Juventino V. *Garantías y amparo*, 9ª ed., Porrúa, México, 1996, p. 328.

²¹² Rubro INVASION DE ESFERAS DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR. Datos: (Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo I, Parte HO. Tesis: 389 (JURISPRUDENCIA) Página: 362).

De esta manera, podría considerarse que la protección del juicio de amparo queda limitada a lo que se indica en el inciso a), esto es, al resguardo de las garantías individuales.

No obstante la anterior interpretación literal, no es la más adecuada, pues el juicio de amparo se ha convertido en un medio de control constitucional y de legalidad, esto último, derivado del texto definitivo del artículo 14 de la Constitución de 1857, que dio lugar a la denominada garantía de exacta aplicación de la ley,²¹³ merced a la cual el amparo dejó de ser un instrumento de control constitucional en sentido puro para adquirir además la función de controlador de la legalidad.

De esta forma la extensión protectora del amparo es mucho más amplia de lo que puede aparentar, pues al establecerse en los preceptos 14 (en el que se consignan diversas garantías como la irretroactividad legal, la de audiencia y la de legalidad en materias civil, administrativa y penal), y 16 (también prevé la garantía de legalidad —autoridad competente, fundamentación y motivación—), de nuestro actual ordenamiento constitucional, hay que percatarse de que en la mayoría de los casos se invocan como preceptos constitucionales violados al promoverse un juicio de amparo y que, como es sabido, dichos artículos norman lo que se puede llamar propiamente las garantías de seguridad jurídica que implican, a decir de Ignacio Burgoa, *“el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el sumum de sus derechos subjetivos”*.²¹⁴

²¹³ Rabasa, Emilio. *El artículo 14. Estudio constitucional*, Porrúa, México, 1978, pp. 95 y ss. Este artículo quedó redactado de la siguiente forma “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”. Y en esencia comenta, que pronto sirvió de apoyo a demandas de amparo que alegaban la violación de la garantía de exacta aplicación de la ley, ya que, a decir de los quejosos, las sentencias no habían aplicado correctamente la ley al resolver los juicios que se sometieron a su jurisdicción.

²¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*. Ob. Cit., p. 504.

Aún así, al consagrarse constitucionalmente nuevos derechos de pertenencia difusa, como el derecho a un medio ambiente adecuado, susceptible de ser violentado o desconocido por los poderes públicos, sus titulares no han podido encontrar en el juicio de amparo, un mecanismo efectivo de protección a este derecho.

En esas circunstancias, han de explicarse las razones que llevan a considerar que si el constituyente proclamó el derecho de todos a un medio ambiente adecuado en el ordenamiento de mayor jerarquía y además lo ubicó dentro de las garantías individuales, no cabe duda que su intención era consagrar un derecho oponible al Estado y sus autoridades.

Como se pudo apreciar en el capítulo segundo de esta obra, en distintos sistemas constitucionales se han originado importantes cambios, entre los más relevantes son la consagración de un número cada vez creciente de derechos humanos o garantías individuales, respecto de los cuales, al margen de razones sociológicas o jurídicas, existe el consenso internacional sobre la necesidad de su positivización y protección procesal,²¹⁵ de donde surge la exigencia de contar con instrumentos procesales de derecho que permitan defender eficazmente estas nuevas prerrogativas. La cuestión adquiere mayor relevancia si se advierte que la democracia sustancial, en oposición a la dimensión política o formal, depende de la existencia y efectividad de dichos instrumentos procesales.²¹⁶ En síntesis se trata de hacer realidad las exigencias de una sociedad cada vez más participativa, que busca la solución a sus demandas como las de un medio ambiente adecuado.

Por otro lado, debe tomarse en consideración que las normas constitucionales devienen del ejercicio de la soberanía del pueblo en la que se expresan los más

²¹⁵ Al respecto cfr. la obra Cappelletti, Mauro. *La justicia constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

²¹⁶ Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías*. Ob. Cit., pp. 50-51.

altos ideales de los individuos que lo conforman, y en las cuales se busca gozar de una seguridad jurídica, en la que se sepan sabedores de un derecho que podrán hacer exigible en cualquier momento, pues no basta una solución jurídico-formal de los problemas que los aquejan, requiere una operatividad en la realidad a fin de que no se produzca la anarquía.

En conclusión, por una parte se trata de que el derecho a un medio ambiente adecuado sea un objeto de protección a través del juicio de amparo, y por otra, que las actuaciones de las autoridades públicas estén subordinadas a esta clase de preceptos constitucionales supremos que permitan la consolidación del estado de derecho constitucional y la progresiva judicialización de sus actividades a través del control de aquellos actos de autoridad que quedan fuera de la fiscalización del gobernado aun y cuando le afecten. Sobre esto último puede tomarse como ejemplo los daños que sufren los habitantes de un lugar en donde la autoridad haya autorizado ilegalmente el depósito de residuos peligrosos que inminentemente afectarán la salud de los pobladores y, que a su vez puede provocar malformaciones en la gestación de otros individuos, así como la extinción de los recursos naturales que ahí se encuentren, entre otras consecuencias; contraviniendo con ello el derecho de todos a un entorno adecuado será una actuación de autoridad que podrá ser revisada por el órgano jurisdiccional correspondiente, tras un impulso individual o colectivo de los lugareños, a fin de revisar que dicha autorización se hizo con apego a la ley, o de lo contrario proceder a su anulación.

Los motivos anteriores llevan a considerar que es el momento de ampliar la procedencia del juicio de amparo, a fin de que pueda hacerse efectivo el derecho de todos a un medio ambiente adecuado consagrado expresamente por la Norma Fundamental mexicana.

La redacción concreta que se propone del artículo 103, quedaría de la siguiente forma:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de autoridad que violen **derechos que otorga esta Constitución.**

De esta forma se propone cambiar el término "garantías individuales" de la fracción I, del artículo 103, constitucional, por el de "derechos que otorga esta Constitución", en razón de que así no sólo quedan incluidas las garantías individuales, sino también todos aquellos derechos que formalmente le otorga la Ley Fundamental al gobernado, como el de un medio ambiente adecuado, el cual no solo debe quedar como una buena intención o deseo.

Siguiendo con la procedencia actual del juicio de amparo, pero dentro de la legislación secundaria, encontramos que la Ley de Amparo, establece su interposición en dos vías: la indirecta y la directa. Por tanto la procedencia del juicio de amparo indirecto se consigna en las hipótesis del numeral 114 de dicha ley, en las cuales cabe ejemplificar los posibles casos que en materia ambiental pudieran presentarse, para ello ha de transcribirse la fracción acompañada del supuesto que como ejemplo se propone:

"ARTÍCULO 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;"

Este supuesto podría sucitarse ante la expedición de medidas administrativas que simplifiquen el trámite de la presentación de la manifestación de impacto ambiental a las industrias.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos naturales expide el "Acuerdo por el cual se simplifica el trámite de la presentación de la manifestación de impacto ambiental a las industrias que se mencionan, sujetándolas a la presentación de un informe preventivo"; este acuerdo de observancia general por su sola entrada en vigor puede lesionar la esfera jurídica de los gobernados, sobre todo de los habitantes de aquella comunidad en donde se pretenda instalar una industria altamente contaminadora, pues al no acatar íntegramente las disposiciones aplicables como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, se puede afectar severamente el medio ambiente.

Además cabría plantear los aspectos de constitucionalidad correspondientes en razón de que la autoridad ambiental con estas medidas no atiende principalmente a dos mandamientos supremos: el derecho a un medio ambiente adecuado y el sujetar a los sectores social y privado para el cuidado del mismo, porque evidentemente tiende a favorecer los intereses del particular dueño del capital.

"II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo".

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

La hipótesis legal se actualizaría al otorgarse la suspensión contra la clausura decretada en un procedimiento de inspección y vigilancia.

Al respecto cabe decir que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente lleva a cabo el procedimiento de inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de las normas relativas a la emisión de contaminantes atmosféricos, en una fuente fija de jurisdicción federal en la que se desarrollan actividades productivas transformadoras, la autoridad verificadora determina que existieron anomalías y determina la clausura del establecimiento.

El empresario afectado solicita la suspensión de la medida a la misma Procuraduría, que determina conceder la suspensión solicitada.

Un particular, vecino de la empresa verificada, interpone juicio de amparo en contra de este acto, pues a su consideración se afectan normas de orden público e interés social además de disposiciones legales como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el 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.

Los argumentos de constitucionalidad que fácilmente se pueden esgrimir, consisten en que los contaminantes como el plomo que emite la industria verificada alteran el aire que respira, produciendo que su salud se vea afectada, de esta forma es evidente que se vulneran dos derechos íntimamente relacionados el de protección a la salud y el de medio ambiente adecuado.

“III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el

procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében”.

El supuesto se puede actualizar al promover el juicio de garantías contra los acuerdos por los que no se requiere el cumplimiento a una sentencia en un juicio de nulidad.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales otorga la concesión de explotación en una zona marítimo terrestre para la instalación de un parque acuático.

Contra la anterior resolución, los habitantes de la comunidad ribereña promueven juicio de nulidad porque a su criterio fue otorgada de forma ilegal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien conoce del juicio confirma la validez de la concesión y dicta los acuerdos correspondientes para que se dé cumplimiento al fallo, con estas determinaciones los titulares de la concesión podrán explotar libremente la zona aún y cuando esto sea de forma irracional.

En contra de esos acuerdos provenientes de un tribunal administrativo después de concluido el juicio la colectividad ribereña, puede promover juicio de amparo y además de los planteamientos de legalidad correspondientes podrán, en su caso alegar la inconstitucionalidad del acto porque este órgano estatal, que también detenta el poder público, no cumple con el principio de conservación de los recursos naturales de acuerdo con lo que establece el artículo 27 constitucional.

“IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;”

Esta fracción se actualiza por la autorización concedida para la construcción y operación de una empresa dedicada a la eliminación de residuos peligrosos.

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales autoriza la operación de una empresa dedicada a la eliminación de residuos peligrosos, un grupo de pobladores se documenta e informa de que esos residuos son altamente tóxicos, sobre todo para la fauna y flora silvestre que ahí se encuentra.

Por lo que ese grupo determina interponer juicio de nulidad, solicitando que se suspendan los efectos de la autorización concedida, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el primer auto resuelve desechar el juicio y en consecuencia niega la suspensión.

Inconformes con esta resolución promueven juicio de amparo porque consideran que ese acto tiene sobre las cosas una ejecución de imposible reparación, pues la negativa permite que la empresa desarrolle sus actividades, provocando la muerte de varios especímenes propios de la región. Por tanto, válidamente podrá alegar vicios de ilegalidad del auto mismo, pero además su inconstitucionalidad porque no se respeta su derecho a vivir en un medio ambiente adecuado y además no se conservan los recursos naturales de la región.

"V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;"

Esta disposición legal puede materializarse, cuando se reclame una autorización de impacto ambiental de forma ilegal.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales autoriza una licencia de impacto ambiental, uno de los habitantes en el territorio donde se va a llevar a

cabo la construcción de la industria que requiere dicha licencia, interpone juicio de nulidad alegando que es ilegal esta determinación, y solicita se suspenda la autorización.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al conocer del asunto lo admite a trámite pero en el mismo auto determina que no es procedente suspender la licencia de impacto ambiental y que se puede continuar con la obra.

El particular tercero, extraño al juicio no cuenta con un recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificar o revocar esta resolución, por lo que decide interponer juicio de amparo en contra de este acto dentro de juicio, porque además de los vicios de ilegalidad que el mismo contiene, el acto se considera inconstitucional, en el sentido de que no atiende a su derecho a desarrollarse en un medio ambiente adecuado.

“VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1° de esta ley”.

Este supuesto es susceptible de configurarse al reclamar una ley estatal que regula áreas naturales protegidas de jurisdicción federal (Reservas de la biosfera, Parques nacionales, Monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, y áreas de protección de flora y fauna) y autoriza que en sus zonas núcleo se lleven a cabo actividades contaminantes.

En este supuesto, un individuo o un grupo de la entidad podría impugnar en amparo esta ley, en primer lugar porque afecta su garantía a un medio ambiente adecuado y solo de forma complementaria la invasión de facultades de una autoridad estatal respecto de la competencia propia del Congreso de la Unión.

“VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional”.

Se puede presentar cuando el Ministerio Público no ejerce acción penal aún cuando están configurados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del sujeto activo en un delito de los llamados contra el ambiente y la gestión ambiental en el Código Penal Federal.

En un establecimiento dedicado a la venta de madera, se advierte por un ciudadano que rebasa los cuatro metros cúbicos que son permisibles poseer, denuncia este acto sancionado por la ley penal.

Se integran los elementos del tipo y la probable responsabilidad del inculpado, y aún así el Ministerio Público no ejerce la acción penal.

El particular interpone juicio de amparo en contra de la negativa del Ministerio Público a ejercer la acción penal correspondiente, además de los vicios propios, que dejó de observar que ante todo el Estado debe sujetar al sector privado para que en el desarrollo de sus actividades se conserven los recursos productivos, como la madera, y además el medio ambiente, pues es evidente que con la explotación ilegal de este bien, se altera el equilibrio natural de nuestro entorno.

Por otra parte, el supuesto de procedencia del juicio de amparo directo está previsto en el numeral 158 de la Ley de Amparo, el cual dispone que

“procede contra sentencias definitivas laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados”.

El juicio de amparo en vía directa puede actualizarse en materia ambiental contra la resolución definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente lleva a cabo un procedimiento de inspección respecto del manejo de residuos peligrosos en una empresa, y determina que se violó lo dispuesto en estas disposiciones e impone las sanciones correspondientes.

El representante de la empresa opta por acudir al juicio de nulidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al que le corresponde conocer del asunto, resuelve en el sentido de revocar la resolución.

Un grupo de individuos que vive cerca de la empresa ya había ejercido la denuncia popular, determina promover juicio de amparo en contra de la sentencia que revocó la resolución de la autoridad verificadora, además de que se pueden presentar cuestiones de legalidad, el tema de constitucionalidad podría ser en el sentido de que se afecta su derecho a un medio ambiente adecuado.

De todo lo anterior puede advertirse que aún cuando la procedencia constitucional del juicio de amparo se constriñe a la violación de garantías individuales, y el derecho a un medio ambiente adecuado, como ya se ha visto no reúne las características tradicionales de aquellas, pueden presentarse situaciones del mundo fáctico que exijan la procedencia del juicio de amparo, incluso se ha reconocido que *“en México se principia a utilizar el juicio de amparo indirecto contra actos de autoridades administrativas para proteger el ambiente.”*²¹⁷

²¹⁷ Cabrera Acevedo, Lucio. “El simposio de las Naciones Unidas sobre acceso a la justicia ambiental en América Latina” Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 6, México, D.F. 2000México Distrito Federal, p. 362.

El tema de la ampliación de la procedencia del juicio de garantías viene respaldado ya tiempo atrás, con las ideas de grandes doctrinarios como Alfonso Noriega y Juventino Castro y Castro (a lo que ha denominado amparo social), los cuales han advertido la existencia de distintos derechos reconocidos a finales del siglo pasado y en el presente —hablamos de las garantías sociales—, los cuales también han exigido un instrumento procesal de derecho interno que permita a sus titulares —campesinos y obreros-, defenderlos y oponerlos ante actos autoritarios.

De esta manera, la reforma al artículo 103 de la constitucional tiene ya un antecedente. Asimismo requiere del ajuste correspondiente al diverso precepto 107 constitucional, que contempla las bases o principios del juicio de amparo, principalmente los de instancia de parte agraviada y relatividad de la sentencia de amparo que a continuación se estudian.

III. PRINCIPIO DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.

El juicio de amparo es regido por reglas o principios que lo estructuran, contenidos en el artículo 107 de la Constitución vigente, y que son los siguientes:²¹⁸ a) el de iniciativa o instancia de parte; b) el de definitividad del acto; c) el de estricto derecho; d) el de la existencia del agravio personal y directo; y e) el de relatividad de la sentencia de amparo.²¹⁹

Por lo que respecta al principio de agravio personal y directo, es previsto por los artículos 107, fracción I de la Constitución Federal y 4º de la Ley de Amparo, que disponen:

"Art. 107.- [...] I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;"

"ARTICULO 4o.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor".

Bajo este principio, la persona legitimada para promover el juicio de amparo es aquella que ha sufrido un agravio por la ley o el acto que reclame, es decir, que el promovente tenga un interés jurídico que deducir.

²¹⁸ Es conveniente aclarar que dentro de la doctrina se han establecido otros principios que rigen al juicio de amparo, pero se considera que estos representan los más característicos de dicha institución de origen mexicano.

²¹⁹ *Manual del juicio de amparo*. Ob. cit., p.31.

El concepto a destacar es “agravio”, considerado como “la presunta afectación a los derechos de una persona física o moral, dentro de las hipótesis del artículo 103 constitucional”.²²⁰

Este agravio o perjuicio no debe entenderse de la misma forma que en materia civil pues este posee su propio significado en la materia de amparo, y se asimila a una ofensa en contra de los derechos o intereses de una persona,

*“no puede referirse, a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos o posesiones conculcados; en consecuencia un acto reclamado en amparo, causa perjuicio a una persona física o moral, cuando lesiona, directamente, sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y es entonces cuando nace, precisamente, la acción constitucional o anulatoria de la violación reclamada en un juicio de garantías”.*²²¹

De esta forma en el juicio de amparo el agravio debe ser entendido como una ofensa a los derechos o intereses jurídicos de una persona conculcados por la autoridad.

Pero además este agravio tiene la connotación de que debe ser personal, es decir, recaer en una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracto, genérico, atribuirse a un individuo ya sea persona física o moral que tenga la titularidad o posesión de esos derechos conculcados.

Esto implica que el amparo mexicano tenga un carácter eminentemente individualista, pues sólo procede a instancia de parte agraviada.²²²

²²⁰ Carlos Arellano García. *El juicio de amparo*, 6ª. ed., Porrúa, México, 2000, p. 365.

²²¹ Rubro: INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO, QUE DEBE ENTENDERSE POR PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL. Datos de identificación Séptima Época Instancia: Sala Auxiliar. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 72 Séptima Parte. Página: 56

²²² Así se pronuncia José de Jesús Gudiño Pelayo en su obra *Introducción al amparo mexicano*, 3ª. ed., Limusa-Noriega, México, 1999, p.71.

Asimismo deberá ser directo, esto es, que debe ser de realización pasada, presente o inminente, *"desde el punto de vista del tiempo, que sea pasado, presente o futuro inminente"*.²²³

Ahora bien, ese agravio o perjuicio que para efectos del amparo supone la existencia de un derecho legítimamente tutelado transgredido por la actuación de la autoridad o por la ley, faculta a su titular para que acuda ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando que esa transgresión cese, y esto es lo que constituye el interés jurídico.

Bajo la concepción de interés jurídico se restringe la finalidad proteccionista del juicio de amparo, ya que este sólo podrá promoverse por el titular de aquél que se identifica con el derecho subjetivo o garantía individual.

Esta identificación del interés jurídico con la garantía individual dificulta la promoción del juicio de amparo, pues es una cuestión técnica que no permite acceder al juicio constitucional contra actos de autoridad que pueden violentar los derechos reconocidos constitucionalmente como el de un medio ambiente adecuado.

No parece acertada esta situación si se toma en cuenta que el interés jurídico no es consustancial al juicio de amparo, pues la Suprema Corte hace tiempo admitió una amplia legitimación para promoverlo. Esto se constata al revisar la primera época del Semanario Judicial de la Federación, en la que se aceptó la procedencia del amparo para proteger intereses urbanísticos y estéticos, y además quien los promovía no sólo era en defensa de sus intereses también de la comunidad; por ejemplo en 1872 se resolvió una demanda de amparo promovida en representación de una menor contra actos del ayuntamiento de Ciudad Guzmán, Jalisco, la controversia se planteó contra la orden de demoler un pórtico

²²³ Arellano García, Carlos. El juicio de Amparo, 6ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2000, p. 366.

o portal en la plazuela en la que se ubicaba la casa de la quejosa. La Corte otorgó el amparo, a pesar de que como lo indica Lucio Cabrera, la autoridad no pretendía destruir su casa, sino el ambiente natural y arquitectónico en el que se localizaba la propiedad, protegiéndose no sólo a la impetrante de garantías, además a los vecinos y al ambiente.²²⁴

Aunque este criterio puede considerarse innovador para su época, con el paso del tiempo y específicamente con el ilustre Vallarta, al frente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la legitimación fue acotándose y exigió la afectación de un derecho subjetivo como requisito de procedencia, lo que podría atribuirse "*al individualismo y el fortalecimiento de la administración pública [que] fueron dos de las características de la época porfirista*".²²⁵

Dicha limitación del acceso al juicio constitucional mediante el acreditamiento del interés jurídico, sigue vigente, salvo algunos casos como la representación sustituta, y si bien el interés jurídico es definido por varios destaca el que a la letra expresa:

"INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN. El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o

²²⁴ Cabrera, Lucio "Ponencia de Lucio Cabrera Acevedo", Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman (memoria); Comisión Nacional de Derecho Humanos, México, 1992, p. 91.

²²⁵ *Ibidem*.

potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente".²²⁶

Del criterio transcrito puede advertirse que, para que exista interés jurídico, se requiere reunir los siguientes requisitos:

- a) Exista un derecho reconocido por la ley (derecho subjetivo o garantía).
- b) La facultad de exigir.

²²⁶ Datos de identificación: Séptima Época. Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 205-216 Sexta Parte. Página: 271.

c) El deber de cumplir (poder de exigencia imperativa).

Para que una persona pueda contar con el interés jurídico suficiente que lo legitime para acudir al juicio de amparo, debe reunir los citados requisitos.

Sin embargo, resulta evidente que lo anterior no responde a los retos de los derechos que actualmente se consignan en favor del gobernado, como el derecho a un medio ambiente adecuado, el cual previsto dentro del capítulo de garantías individuales no establece alguna obligación a sujetos pasivos como los poderes públicos, lo cual representa un atraso pues de nada sirve su reconocimiento constitucional sin que se le provea de los elementos necesarios para hacerlo efectivo.

De esta forma se dejan fuera del control jurisdiccional actos de autoridad que pudieran atentar contra el derecho contemplado en el párrafo quinto del artículo 4º constitucional que, como podrá recordarse, posee una titularidad difusa, que actualmente no puede considerarse como motivo de protección directa por la justicia federal, lo que representa que existe un reconocimiento jurídico de intereses supraindividuales pero se niega su acceso a la justicia.²²⁷

Lo anterior, determina una reforma a la base constitucional del principio en estudio. Caso en el cual nos adherimos a la reforma propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecida en el Proyecto a la Ley de Amparo, en la que textualmente se estableció:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho

²²⁷ Silguero Estargan, Joaquín. *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*, Dykinson, España, 1995, p. 25.

o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola las garantías o los derechos previstos en el artículo 103 y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.

Si bien son varios los motivos y fundamentos que llevaron a la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo para proponer esta reforma, su análisis nos llevaría un extenso estudio, debido al poco espacio con el que se cuenta, sólo cabe destacar que la modificación constitucional que se propone constituye el primer paso para que los titulares con derechos reconocidos en la Constitución, como el de un medio ambiente adecuado, puedan considerarse habilitados a través del interés legítimo para instar procesalmente su defensa, si bien condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos, no debe soslayarse que se trata de una ventaja para que los gobernados estén en posibilidad de defender su esfera jurídica que cuenta con la extensión necesaria, para defender su entorno.

Para una mejor comprensión de lo que significaría esta reforma, cabrá tener en cuenta las partes que por el momento son reconocidas por la ley para intervenir en el juicio de amparo.

a) Partes en el juicio de amparo.

Desde la teoría del derecho procesal el concepto de parte tiene un problema que no consiste en su significado sino en el régimen jurídico concerniente a los siguientes grupos de personas:

“a) aquellos cuyos intereses y derechos son materia del litigio; b) los representantes legales y apoderados jurídicos de estas últimas; c) Las personas que figuran como sujetos activos o pasivos de la relación jurídica que es materia del litigio, aunque no hayan sido

*citadas para comparecer en el juicio; d) Los abogados que intervienen en el procedimiento”.*²²⁸

Para Burgoa Orihuela, parte en un juicio es *“toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de la ley”.*²²⁹

Lo anterior permite establecer que existe una pluralidad de sujetos que podrán intervenir en el litigio de que se trate, es decir parte en un juicio, es aquél que interviene en el proceso a cuyo favor o en contra de quien se va a decir el derecho que el órgano jurisdiccional aplica para resolver la controversia planteada, así en todo juicio existen dos partes primordiales: actor y demandado. Estos son los sujetos de la controversia la cual puede ser de diversa índole: civil, penal, laboral o administrativa.

En el juicio de amparo son partes las que se indican en el artículo 5º de la Ley de la Materia, a saber:

- a. Agraviado o agraviados.
- b. Autoridad o autoridades responsables.
- c. Tercero perjudicado.
- d. Ministerio Público Federal.

a. *Agraviado.*

²²⁸ Pallares, Eduardo. *Diccionario de derecho procesal civil*, 25ª ed., Porrúa, México, p. 596.

²²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit., p. 329.

También denominado quejoso, es aquel gobernado promovente del juicio de garantías, titular de la acción constitucional, la cual ejercita a fin de obtener el amparo y protección de la Justicia Federal.

Cabría aclarar que gobernado es todo sujeto de derecho susceptible de ser afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad, en esas condiciones deben sustentarse como tal las personas físicas y las personas morales o jurídicas de derecho privado (asociaciones y sociedades civiles), sociales (ejidos y comunidades agrarias, sindicatos), público (empresas paraestatales y organismos descentralizados), en síntesis pueden tener el carácter de quejoso cualquier sujeto de derecho que ocupe la posición de gobernado.

Las implicaciones que lleva el principio de agravio personal y directo, nos da la idea de que si bien pueda aceptarse como parte quejosa en un juicio de amparo a una persona que reclame la violación a su derecho a un medio ambiente adecuado, lo cierto es que difícilmente prosperará su acción en tanto se analice que no tiene el interés jurídico suficiente para reclamar dicha transgresión. Aún más, es un hecho conocido por todos que existen diversos grupos en la sociedad que se interesan por la defensa y protección del entorno, nos estamos refiriendo a los Organismos no Gubernamentales, los cuales enfrentan mayores dificultades legales, y sobre los cuales es oportuno hacer las siguientes consideraciones.

El especial caso de los Organismos no Gubernamentales.

Las últimas tres décadas se han caracterizado por un surgir explosivo de las denominadas "organizaciones no gubernamentales" (ONG). Estas representan una tendencia significativa desde el punto de vista político, social y económico. Pero estas organizaciones no son una creación reciente ni un producto de la década actual, sino que han existido con anterioridad, aun cuando fuesen conocidas con otros nombres.

Si bien es cierto que estas organizaciones son un factor nuevo que se está estableciendo como una fuerza cada vez más poderosa dentro de áreas tradicionales de interacción entre el estado y el pueblo, dedicando su trabajo en casi todos los rubros del quehacer público y en asuntos de interés local o nacional, también es cierto que el término para designarlas es equívoco y no es del todo exacto. Estas organizaciones como organismos no gubernamentales no gozan de personalidad jurídica y, por lo tanto, no pueden ser consideradas como corporaciones de derecho sino tan sólo de hecho; además el término para connotar la idea de ser de una organización que no es gubernamental es muy amplio y podría abarcar una gran generalidad de organizaciones, tanto con fines lucrativos y económicos, como con objetivos distintos a éstos, por lo que las sociedades civiles, las mercantiles, las asociaciones civiles, los sindicatos, etcétera, cabrían válidamente en esta figura.

En la actualidad, la idea de organización no gubernamental representa, en la mayoría de las ocasiones, una advertencia al poder público sobre el descuido de éste en ciertos rubros que la sociedad considera importantes, o una franca oposición al gobierno para que este no tenga injerencia en los asuntos sociales que estas organizaciones consideran como exclusivas de la sociedad.

En México, el derecho positivo no reconoce esta figura de organización, sino que existe bajo el amparo del artículo 9 de la Constitución, pero es importante establecer que como tal las organizaciones no gubernamentales no gozan de personalidad jurídica, sino cuando han adoptado alguna figura que el derecho mexicano sí regula.

Es importante mencionar que la mayoría de las denominadas ONG en materia ambiental, en nuestro país, para adquirir personalidad jurídica han adoptado la

figura de Asociación Civil, pues es ésta la que más se adecua a las características señaladas para este fenómeno organizacional.

Aun cuando ciertas asociaciones civiles tengan como objeto proteger el medio ambiente, estarán en aptitud de solicitar amparo siempre y cuando los actos que reclamen exclusivamente afecten sus intereses, pues no pueden pretender reclamar los derechos de una colectividad o comunidad a la que no representan, haría improcedente el juicio de amparo, a pesar de que estos grupos tengan como fin proteger el entorno de todos.²³⁰

En consecuencia, sería oportuno establecer a nivel constitucional la legitimación colectiva a favor de asociaciones y grupos cuya única finalidad es actuar procesalmente en defensa de los intereses colectivos, como en el caso de Brasil, el cual ha quedado reseñado en el capítulo segundo de esta obra.

Finalmente, puede aceptarse que en presencia de la vulneración de un derecho la legitimación tienda a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleve necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que en términos generales toda persona puede ser parte y que su derecho, no emana de títulos de propiedad derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación procesal responde al interés de los miembros de una sociedad que resultan finalmente afectados por actos ilegales que los vulneran.

No sólo se debe reconocer que tratándose de intereses difusos la concepción de sujeto legitimado debe ser la más amplia posible sino que ante esta categoría de

²³⁰ Criterio que se sustenta en la tesis del rubro "ECOLOGÍA. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO EN CONTRA DE LEYES DE ESA MATERIA, CORRESPONDE A LA COMUNIDAD COMO TITULAR DE LOS DERECHOS COLECTIVOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)." Datos de identificación: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Junio de 1997. Tesis: P. CXII/97. Página: 156.

intereses existe un verdadero derecho reaccional que como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para reaccionar frente a la violación originada en actos u omisiones ilegítimos.

Por lo expuesto, se puede considerar necesario y justificable conceder directamente la legitimación para accionar un interés difuso relacionado con la defensa de ciertos valores como el medio ambiente.

Tratándose de un interés difuso, se está ante un proceso que es de interés público donde el ciudadano actúa como un controlador más de la constitucionalidad, para facilitar ese control se establece una forma de legitimación activa.

Como puede observarse la legitimación de las Organizaciones No Gubernamentales en este tipo de amparos es incierta y en este momento se pueden citar fallos contradictorios de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa del Primer Circuito. Por ejemplo el 15 de diciembre de 1995, el Quinto Tribunal Colegiado negó interés para obtener la suspensión provisional a la Unión de Grupos Ambientalistas I.A.P., al Consejo para la Defensa de la Costa del Pacífico, A.C., a Greenpeace México, A.C. y otras ONG, en la Queja 425/95. En cambio, el 12 de noviembre de 1996 el Primer Tribunal Colegiado aceptó interés jurídico y legitimación en el amparo en revisión 861/96 el Grupo de los Cien Internacional, A.C.²³¹

Estas contradicciones e incertidumbres deben cesar a partir de las reformas constitucionales necesarias.

b. autoridad responsable

²³¹ Casos citados por Cabrera Acevedo, Lucio. en "El simposio de las Naciones Unidas sobre acceso a la justicia ambiental en América Latina". Ob. Cit., p. 362.

Es el órgano del Estado emisor del acto que se reclama en el juicio constitucional, y equivaldría a la parte demandada en otra clase de juicios, el artículo 11 de la Ley de Amparo nos señala que:

“Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado”.

De este precepto transcrito se deben distinguir dos clases de autoridades en el juicio de amparo, las ordenadoras y ejecutoras, las primeras conciben dictan o emiten el acto reclamado, mientras que las segundas proveen el cumplimiento de lo ordenado por las primeras.

Por otra parte los organismos públicos descentralizados y las entidades paraestatales pueden ser autoridades en el juicio de amparo sólo cuando sus actos estén investidos legalmente de las características de un acto de autoridad.

Como puede recordarse, en el capítulo cuarto hemos detallado qué autoridades son consideradas como ambientales, y que pueden intervenir en el juicio de amparo, al momento en que su actuar con fundamento en la ley emitan actos unilaterales por los que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas que afecten el derecho a un medio ambiente adecuado que como se ha visto forma parte de la esfera legal del gobernado.²³²

c. Tercero perjudicado.

²³² Esto de conformidad con la tesis del rubro: “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.” Datos de identificación: Novena época .Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Febrero de 1997. Tesis: P. XXVII/97. Página: 118.

Es la parte procesal que tiene interés en la subsistencia del acto que se reclama, ya que le resulta benéfico que éste no sea destruido por la sentencia que en el juicio de amparo se llegara a dictar, puede decirse que su función es pugnar, al igual que la autoridad responsable, por la no concesión al quejoso de la protección y amparo de la Justicia Federal.

Así pues, pueden intervenir con el carácter de tercero perjudicados de acuerdo a lo que establecen los incisos a), b) y c), de la fracción III, del artículo 5º de la Ley de Amparo, cobra aplicación a la materia ambiental lo que se establece en el inciso c), referida al ámbito administrativo, en donde ha tenido mayor desarrollo, dicha fracción establece:

“La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado”.

De lo anterior se advierte que serán terceros perjudicados las personas que hayan gestionado a su favor el acto reclamado, o bien que sin gestorario tengan interés en su subsistencia, referido a los procesos constitucionales que pudieran presentarse en materia ambiental, puede pensarse en aquel particular que gestionó una licencia de impacto ambiental, para construir un complejo turístico, ésta le fue concedida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, los vecinos del lugar donde se desarrolla la obra solicitan amparo en contra de esa licencia, en tanto que para otorgarla no se tomó en cuenta el verdadero daño ambiental que se causaba. De esta forma el tercero perjudicado será el particular o la empresa que pretende construir los inmuebles. Por otro lado, piénsese en que la licencia le hubiese sido negada, en esta medida la comunidad del territorio a ocupar por la construcción, podría válidamente acudir al juicio de amparo como tercero perjudicado, en razón de ser las personas que están interesadas por la subsistencia en sentido negativo del acto.

d. Ministerio Público Federal.

Es una institución de carácter social, con una trascendental finalidad marcada constitucionalmente en el artículo 102, apartado A, y que es perseguir los delitos y a sus autores tanto material como intelectualmente, esta finalidad se traduce en una labor de investigación en la comisión de hechos delictivos, ejerciendo acción penal en contra de los presuntos responsables y aportando toda clase de pruebas durante el proceso tendientes a demostrar la responsabilidad plena de los mismos y obtener del órgano jurisdiccional penal, local o federal, la sanción o pena legalmente aplicable.

Sin embargo el Ministerio Público Federal desarrolla otras actividades diferentes a la persecución de los delitos, interviniendo en el juicio de amparo en el que se considera como una de las partes del mismo de conformidad con la fracción IV, del artículo 5º de la Ley de Amparo.

El papel que le corresponde protagonizar a esta institución es el de actuar como parte equilibradora de la litis constitucional, actuando como figura autónoma dentro de ella, con el propósito de velar por el respeto al interés público y social, cuya representación asume en dicho juicio y porque en el proceso constitucional quede intangible la pureza misma de la Constitución.

Se puede decir que constituye una parte *sui generis* puesto que con independencia de los intereses opuestos de las demás partes el Ministerio Público, contempla con verdadera imparcialidad la litis citada para buscar primeramente la salvaguarda de la Constitución y que no se transgreda el interés público cuando este pugne con el interés privado.

Así, como parte autónoma tiene la facultad de llevar a cabo todos los actos que la ley le concede, por tanto debe interponer recursos, alegar lo que a su derecho conviniere, o realizar pedimentos.

Una participación del Ministerio Público salvaguardando la supremacía de las normas constitucionales como la que prevé el derecho a un medio ambiente adecuado, bien podría darse en conjunción con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano especializado en materia ambiental, para así convertirse en una parte importante dentro de estas controversias.

IV. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD Y LOS INTERESES DIFUSOS.

El principio de relatividad de las sentencias de amparo, también llamado “fórmula Otero”, por ser Mariano Otero quien llegara a definir y federalizar en la Carta Magna de 1847, subsistiendo en nuestros días conforme al ordenamiento constitucional vigente, el artículo 107, fracción II, que a la letra dice:

“Art. 107.- [...]

II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

Esta disposición constitucional se reglamenta con lo que dispone el primer párrafo del artículo 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

“ARTÍCULO 76.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

El principio que ahora se examina constriñe a que los efectos de la sentencia que conceda la protección de la justicia federal solicitada, beneficiara única y exclusivamente al quejoso.

De esta forma la sentencia de amparo es, entonces, concreta porque beneficia exclusivamente al quejoso, además sus consecuencias son de naturaleza restitutoria, siempre y cuando el acto no se haya realizado de modo irreparable.

Lo que viene a corroborar el principio de la relatividad de las sentencias en materia de amparo, es la circunstancia referente a los efectos que sólo serán aplicables contra la autoridad o autoridades que hayan figurado como responsables. Sin embargo, una excepción a este principio es aquel que tratándose de autoridades ejecutoras, éstas están obligadas a acatar, si por virtud de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución del acto contra el cual se haya amparado, dado que sería ilógico que la autoridad federal otorgara la protección contra la autoridad ordenadora, en tanto que la ejecutora estuviera habilitada para cumplir dicha orden nada más porque no fue llamada al juicio.

Es en este principio donde enfrentamos otro problema de hacer efectiva la protección del medio ambiente a través del juicio de amparo, pues los efectos que podrían darse son más de carácter general *erga omnes*, que particular.

Para evitar el daño o contaminación del medio ambiente, el efecto del amparo que, en su caso, se llegara a conceder alcanzaría a diversos sujetos, que incluso no hubiesen promovido el amparo, contrariando así el principio en estudio. De tal suerte que se hace necesario adicionar la fracción II, del artículo 107 de la Constitución cuya redacción puede ser la siguiente:

II.- [...]

En los casos en que la sentencia se ocupara de derechos de titularidad difusa y así se hubiera planteado en la demanda respecto de la ley o acto que la motivare, tendrá efectos generales siempre y cuando se haya concedido el amparo.

De esta forma, determinado por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo, que mediante un acto de autoridad se ha vulnerado un derecho de titularidad difusa como el de un medio ambiente adecuado, deberá tener los efectos necesarios sobre todo el conglomerado humano afectado, se trata de privilegiar la plena vigencia de los derechos otorgados por la Constitución frente al abuso de autoridad y de controlar el ejercicio del poder, pues siguiendo a

Ferrajoli,²³³ únicamente habrá un estado democrático si en el orden jurídico positivo se establece un catálogo de derechos fundamentales, pero, además se prevén garantías que hagan efectivos dichos derechos frente a poderes que los desconocen y vulneran.

²³³ Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías*. Ob. Cit., pp. 23-25 y 50-55.

V. EXAMEN DE UN CASO PRÁCTICO.

En este apartado queremos hacer alusión a un asunto que nos parece de relevancia en tanto se sometió al conocimiento del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y si bien no verso sobre el interés jurídico para la procedencia del juicio de amparo, sino para la interposición de un recurso administrativo, las consideraciones vertidas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el amparo en revisión 861/96, y el voto particular del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, resultan muy ilustrativas para nuestro tema.

Cabe precisar los antecedentes del caso:

Homero Aridjis, por su propio derecho y en representación de la sociedad civil quejosa, promovió juicio de amparo indirecto en contra del acuerdo del Director General de Asuntos Jurídicos de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que no admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa, en contra del Acuerdo por el que se simplificaba el trámite para la presentación de la manifestación del impacto ambiental a las industrias que se mencionan, sujetándolas a la presentación de un informe preventivo. Este desecamiento del recurso se apoyó en los artículos 83, 89, fracción II y 85, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En dicha demanda afirmó la parte quejosa que era una asociación constituida por personas que participan en forma activa y reconocida en la defensa del medio ambiente, acorde con las disposiciones legales que le eran aplicables y cuyo objeto social, entre otros era

"el fomento al desarrollo integral del individuo a través del mejoramiento del medio ambiente; la atención a las necesidades ecológicas de los sitios donde residen sus asociados, y participar en todos los eventos que se relacionen con su objeto social y manifestar su opinión en todo aquello que a dicho objeto concierna".

El juez de Distrito, que conoció de la demanda de amparo, consideró que la parte quejosa no tenía interés jurídico para reclamar la resolución que le desechó el recurso, por no afectar su interés jurídico pues el Acuerdo estaba dirigido a determinadas industrias o actividades industriales, dentro de las cuales no se encontraba la asociación quejosa a cual sólo era una asociación civil y tampoco se afectaban su interés porque el acto reclamado consistía en medidas de simplificación administrativa y no de carácter ambiental.

Inconforme con lo anterior la asociación quejosa interpuso recurso de revisión cuyo conocimiento correspondió al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

A su vez el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, tuvo conocimiento del asunto y solicitó se ejerciera la facultad de atracción, por considerar que revestía las características de importancia y trascendencia necesarias para ocuparse de éste. Esta solicitud dio lugar a formar el expediente varios 1/96, en el que se determinó por mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno no ejercer la facultad de atracción.

En la citada resolución el Ministro mencionado formuló voto particular para sostener la procedencia de la facultad de atracción, entre los razonamientos que se aducen esencialmente sobresalen el siguiente: El de hacer un pronunciamiento sobre la legitimación de la quejosa como organización no gubernamental para impugnar un acto administrativo de carácter general, y a la vez, si el principio de relatividad de las sentencias de amparo es procedente en el juicio de amparo cuando existe un acuerdo trilateral suscrito por el gobierno mexicano con Canadá

y los Estados Unidos, donde diversos preceptos imponen la obligación a las partes contratantes de otorgar participación a la sociedad en lo general en la aplicación de las normas ambientales, e incluso deben proveerse recursos o medios jurídicos para que los interesados tengan acceso en la aplicación y regulación del medio ambiente de orden público e interés social.

Por tanto una vez, que la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno decidió no ejercer la facultad de atracción solicitada. El ya citado Tribunal Colegiado de Circuito, tomó en cuenta lo considerado por el Ministro Góngora, y al resolver el recurso de revisión concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a la asociación civil quejosa, determinando que contaba con interés jurídico para interponer el recurso administrativo atento a su objeto social y conforme al artículo 33 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de acuerdo al cual cualquier persona se encuentra facultada para consultar las manifestaciones de impacto ambiental.

Como podrá observarse es un caso en el que uno de los integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha puesto especial interés en dos principios que caracterizan al juicio de amparo, y estamos seguros que se empiezan a gestar las condiciones necesarias para que el Tribunal Constitucional mexicano, en muy poco tiempo, tenga que pronunciarse sobre interés jurídico de los organismos no gubernamentales ambientalistas y los efectos de la sentencia de amparo, todo ello con el fin de alcanzar la efectividad del derecho a un medio ambiente adecuado.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

De toda la exposición que se ha llevado a cabo en este trabajo, es posible arribar a las conclusiones siguientes:

PRIMERA. Como quedó establecido, el derecho debe crear las condiciones propicias para el desarrollo del ser humano, entre ellas está la protección de su entorno, de esta manera surge una nueva necesidad, que consiste en regular la relación hombre-naturaleza.

SEGUNDA. El concepto de medio ambiente es muy amplio, como se pudo observar, se reconoce que está compuesto por la suma de elementos físicos (agua, aire, suelo), naturales (recursos naturales) y socioculturales (viviendas, edificios, fábricas) en que se desenvuelve el ser humano.

Resalta que los recursos naturales se conciben, por ahora, como parte del medio ambiente para su tutela jurídica.

TERCERA. De conformidad con lo expuesto, la contaminación originada por la incorporación de sustancias al medio ambiente y el deterioro de los recursos naturales debido a una incontrolada explotación, son causados principalmente por el hombre, lo que resulta paradójico, pues es él mismo quien pone en peligro su existencia en este planeta, por ello el derecho debe ocuparse de regular su conducta, como un instrumento que evite su propia destrucción.

CUARTA. El reconocimiento normativo de la protección de los bienes ambientales, lamentablemente no ha demostrado ser suficiente para combatir las actividades contaminadoras y depredadoras, pues los problemas continúan y cada día se agravan, por lo que se buscan otras vías para su defensa, y la que

CONCLUSIONES

actualmente cobra relevancia es la jurisdiccional, donde es susceptible reclamar el respeto del medio ambiente a las autoridades estatales, que en el desempeño de sus funciones pueden afectar los intereses pertenecientes a toda una colectividad y al individuo, como parte de la sociedad, es decir, un control sometido al conocimiento de los tribunales jurisdiccionales.

Pero ello conlleva una revolución de los conceptos tradicionales de la tutela procesal individualista, para manejar este cambio se propone una teoría de los intereses difusos que pugna por el reconocimiento legal de la titularidad colectiva y a la vez individual de estos nuevos bienes jurídicos —como el medio ambiente—, con el fin de dar operatividad a mecanismos de defensa que les permitan una plena eficacia.

QUINTA. El Estado mexicano, de acuerdo con lo expuesto, a partir de 1971, combate los problemas ambientales a través de leyes ordinarias, que tuvieron influencia de instrumentos internacionales; a pesar de que estos no cuentan con un carácter vinculatorio, fueron el detonante para su tutela legal nacional y el legislador fue más allá consciente de que hay que despertar en los nacionales un sentido de responsabilidad interna, es decir que posean una conciencia ambiental para que la ley no sólo se respete por el temor a la sanción, sino que al estar informados de las consecuencias que provoca un actuar irresponsable, recapacite, y la obedezca desde un convencimiento interno y colabore activamente en el cuidado del medio ambiente.

SEXTA. Otro aspecto sobresaliente es que los Estados, en la búsqueda de un control normativo efectivo de las causas que dañan y deterioran el medio ambiente, elevan a rango constitucional su protección y derivado de la realización de este trabajo, se obtuvo que en forma común España, Chile, Colombia y Brasil, prevén en sus Leyes Fundamentales, dos aspectos:

1. La consagración de un derecho en favor del gobernado, que tiene como fin último la protección del medio ambiente; y
2. Estas prerrogativas pueden hacerse exigibles por los ciudadanos a través de mecanismos procesales jurisdiccionales previstos en sus documentos constitucionales.

Este fenómeno no ha sido ajeno a países del *common law*, en los cuales se da vida a un importante ejemplo de lo que es proveer derechos a los nacionales y hacerlos efectivos a través de acciones en las que se reconozca la titularidad tanto colectiva como individual de los bienes ambientales.

SÉPTIMA. Por otro lado, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como quedó establecido, a través de una serie de reformas se incorpora la materia ambiental, pero carente de toda sistemática, pues está regulada de forma dispersa por todo el texto constitucional, lo que provoca su difícil manejo y estudio, aún más: evita la plena eficacia del texto constitucional en la realidad, haciendo que pueda calificarse de inservible en este aspecto y que los ciudadanos no solucionen sus conflictos suscitados en esta materia bajo el imperio del derecho, sino que opten por soluciones que conllevan a la anarquía e impunidad.

OCTAVA. En cuanto al análisis que se llevó a cabo en esta obra para identificar los aspectos ambientales, de los artículos 4, 25, 27 y 123 de la Carta Magna, es posible deducir lo siguiente:

- a) En un principio el derecho a la protección de la salud, previsto en el numeral 4, incluyó la protección del medio ambiente, así se reconoció por la doctrina e incluso en criterios de los Tribunales Federales, esta defensa indirecta del entorno, careció de difusión y conocimiento entre

los gobernados y quedó únicamente para la exigibilidad de los servicios asistenciales médicos.

- b) Previsto como derecho fundamental —garantía individual— el disfrute de un medio ambiente adecuado es un derecho ya reconocido en la legislación ordinaria federal y para hacerlo valer todo gobernado es posible promover la denuncia popular, que culmina con una resolución sin fuerza obligatoria, sin embargo esta experiencia no sirvió para que el constituyente derivado facilitara la comprensión de estos bienes jurídicos, antes ajenos al derecho y sobre todo al constitucional, y al no considerar el carácter difuso y especial de este interés omitió proveerlo de un mecanismo procesal específico de defensa, que se ajustara a sus características particulares.
- c) El enfoque de desarrollo sustentable se limita al ámbito de rectoría económica estatal, sin considerar que es una solución con mayor trascendencia, pues principalmente debe procurar una correcta utilización de los recursos ambientales que permita a generaciones presentes y futuras gozar de sus beneficios.
- d) Los recursos naturales que tienen una tutela constitucional desde 1917, han sido regulados en la legislación ordinaria en distintas materias como la civil y la agraria, principalmente, pero ahora deberá procurarse su conservación y cuidado bajo criterios ambientales, pudiendo incluso afectar otros derechos como el de propiedad.
- e) Es posible afirmar que el medio ambiente laboral también se encuentra tutelado por la Constitución, conforme a la interpretación de la fracción XV, apartado A, de su numeral 123.

NOVENA. Por otro lado, la parte orgánica de nuestra Constitución Federal se transforma con la inclusión de la materia ambiental acentuando la complejidad de las atribuciones de los poderes públicos para llevar a cabo las tareas que tienen encomendadas.

En principio porque en el artículo 73, fracción XXIX-G, se establecieron las llamadas facultades “concurrentes” —que, como se observó, en realidad debieron denominarse coincidentes—, que han provocado el cuestionamiento de la constitucionalidad de los artículos que, en ley ordinaria expedida por el Congreso, consignan facultades ambientales a los Estados libres y autónomos e integrantes del territorio nacional.

Las atribuciones que la Carta Magna por regla general establecía sólo en favor de funcionarios federales, en cuanto a la materia ambiental se refiere los Municipios y el Distrito Federal están provistos de facultades que complican el actuar de sus autoridades, pues deberán estar atentos al cúmulo de disposiciones que los regulan, que muchas veces desconocen por la falta de una preparación técnico-jurídica —necesaria en los asuntos ambientales—, o bien no cuentan con la infraestructura indispensable para llevarlas a cabo.

Por otra parte, no se prevé en la Ley Fundamental mexicana, facultades que en materia ambiental deban llevar a cabo los Estados, pero de acuerdo con dos constituciones locales que fueron tomadas para su análisis, se advierte que no existe uniformidad de criterios en la tutela a nivel constitucional, ya federal o local, para proteger el medio ambiente, lo que evidentemente provoca que no exista una atención integral y en la misma dirección, por parte de los poderes públicos tanto del orden federal como del estatal, a los problemas ambientales que aquejan a todo el país.

DÉCIMA. El legislador ordinario pretendió a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, regular todos los aspectos, entre ellos los sustantivos, para proteger el entorno, pero conforme con el estudio que se llevó a cabo, esto difícilmente opera en la práctica, pues existe todo un complejo normativo de elevado contenido técnico-científico muy complicado y con una

infinidad de temas que difícilmente posibilita su fácil comprensión, cumplimiento y exigibilidad, por parte del gobernado para hacerlos valer ante las autoridades correspondientes.

DÉCIMA PRIMERA. Todo orden jurídico constitucional debe establecer formas efectivas de protección a los derechos que otorga la Constitución —entre los que está el disfrutar de un medio ambiente adecuado—, ante las posibles arbitrariedades por parte de los poderes públicos, si bien en nuestro sistema constitucional se reconoce desde hace dos siglos la existencia del juicio de amparo como el medio realmente eficaz, protector y tutelador de los derechos ya citados, que se tramita y resuelve por órganos que integran el Poder Judicial Federal; no obstante lo anterior, como fue posible observar en el presente trabajo, éste se ha atrasado y rezagado respecto de los reclamos sociales contemporáneos, pues limita su acceso a través de la figura del interés jurídico y que las sentencias que se dicten en estos juicios constitucionales no pueden alcanzar a proteger la esfera de derechos de otros gobernados que no tuvieron el carácter de quejosos, provocando la inutilidad notoria de esta institución para hacer efectiva la protección del medio ambiente.

DÉCIMA SEGUNDA. Deben desaparecer los citados obstáculos, y en su caso fortalecer la normatividad constitucional proveyéndola de un orden que agrupe la materia ambiental en un solo artículo, y además que el juicio de amparo sea renovado para que se convierta en el mecanismo procesal que brinde una operatividad real a dicha normatividad, en otras palabras, que admita su procedencia contra actos de autoridad que violen intereses difusos, llevando a cabo las reformas constitucionales pertinentes, a fin de que la sociedad confíe en que sus exigencias encontrarán una solución, a través de los cauces jurídicos-constitucionales respectivos, de fácil acceso.

BIBLIOGRAFÍA

A) Libros.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho administrativo especial*, 3ª. ed., Porrúa, México, 1998.
- ALMAGRO NOSETE, José. *La protección procesal de los intereses difusos en España*, Bosch, Madrid, 1983.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. *El Juicio de amparo*, 6ª. ed., Porrúa, México, 2000.
- BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Derecho constitucional*, vol. 2, Tecnos, Madrid, España, 1992.
- BASSOLS BATALLA, Ángel. *Recursos naturales*, 8a ed., Nuestro Tiempo, México, 1987.
- BIDART CAMPOS, Germán José. *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*, Ediar, Buenos Aires, 1987.
- BRAÑES, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª ed., Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- BUJOSA VADELL, Lorenzo. *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Bosch, Barcelona, 1995.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las garantías individuales*, 27ª ed., Porrúa, México, 1995.
- _____. *El juicio de amparo*, 36ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 112.
- _____. *Derecho constitucional mexicano*, 11ª ed., Porrúa, 1997.
- CAPELLETI, Mauro. *El acceso a la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- CARBAJAL, Juan Alberto. *Estudios constitucionales*, Porrúa, México, 2000.

BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, Miguel, Sandra MOGEL y Karla PÉREZ PORTILLA, compiladores. *Derecho internacional de los derechos humanos*, Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002.
- CARMAGNANI, Marcell, coord. *Federalismos latinoamericanos, México, Brasil, Argentina*, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- CARMONA, María del Carmen. "Reforma en materia de medio ambiente", *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo XV, 5ª. ed., Cámara de Diputados-Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, México 2000.
- CARPISO, Jorge. *La constitución mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma, México, 1994.
- _____. *Estudios constitucionales*, 6ª ed., Porrúa, México, 1998.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. *Poder judicial*, Porrúa, México, 2000.
- CARREÑO AYARZA, José. *Doctrina constitucional en materia de obras públicas, transportes y medio ambiente*, Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica, Madrid, España.
- CASTRO Y CASTRO, Juveritino V. *El sistema del derecho de amparo*, 3ª ed., Porrúa, México, 1999.
- _____. *Garantías y amparo*, 9ª ed., Porrúa, México, 1996.
- CASTRO SURIANO, Ricardo. *Sistemas jurídicos contemporáneos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. *Juicio de amparo*, 2ª ed., Oxford University Press, México, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*, Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi traductores, Trotta, Madrid 1999.
- _____. *Los fundamentos de los derechos fundamentales. Derecho y razón*, Trotta, Madrid, 1998.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- _____. y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, México, 1999.
- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa , México, 1971.
- GAMAS TORRUCO, José. *Derecho constitucional mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, México, 2001.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, 52ª ed., Porrúa, México, 2001.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Introducción al amparo mexicano*, 3ª. ed., Limusa, México, 1999.
- _____. *El Estado contra sí mismo*, Noriega Editores, México 1999.
- GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel. *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 2ª ed., Porrúa, México, 1999.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar. *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo. *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, Universidad Panamericana [sede Guadalajara], Zapopan, Jalisco, 1998.
- JORDANO FRAGA, Jesús. *La protección del derecho a un medioambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, España, 1995.
- KELSEN, Hans. *La teoría pura del derecho*, Porrúa, México, 1997.
- _____. *Teoría general del derecho y del Estado*, Porrúa, México, 1995.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Derecho ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1977.
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*, 4ª ed., Atlas, São Paulo, Brasil, 1998.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967.

- _____. *Los derechos sociales. Creación de la Revolución de 1917 y de la Constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.
- _____. *Lecciones de amparo*, 6ª. ed. revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández, tomo I, Porrúa, México, 2000.
- POLO BERNAL, Efraín. *Manual de derecho constitucional*, Porrúa, 1985.
- QUINTA VALTIERRA, Jesús. *Derecho ambiental mexicano*, Porrúa, México, 2000.
- RABASA, Emilio. *El artículo 14. Estudio constitucional*, Porrúa, México, 1978.
- ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. *Las garantías individuales en México*, Porrúa, México, 2002.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1997.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*, Editorial Nacional, 1966.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1994.
- SILVA, José Alfonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª. ed., Malherios Editores, São Paulo, Brasil, 1993.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México*, 8ª ed., Porrúa, México, 1978.
- _____. *Derecho constitucional mexicano*, 34ª ed., Porrúa, México, 2001.
- TERRADILLOS BASOCO, Juan. *Derecho penal del medio ambiente*, Trotta, Valladolid, España, 1997.
- URZUA VALENZUELA, Germán. *Manual de derecho constitucional*, 2a. ed., Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1996.
- VARIOS. *Derecho constitucional a la protección de la salud*, 2ª ed., Porrúa, México, 1995.
- _____. *La tutela de los intereses colectivos o difusos. XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
- _____. *Manual del juicio de amparo*, 2ª. ed., Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Themis, México, 1994.

VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al estudio del derecho*, 12ª ed., Porrúa, México, 1996.

B) Diccionarios.

Diccionario de la lengua española, 21ª ed., Real Academia Española, Madrid, 1992.

Diccionario jurídico mexicano, 12ª ed., Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México [a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas], México, 1998.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, 25ª ed., Porrúa, México.

C) Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Constitución Española, 2ª ed., Aranzadi, Navarra, España, 2000.

Constitución de la Republica Federativa de Brasil, traducción y notas por Antonio López Díaz y César García Novoa, publicada por el Centro Grafico del Senado Federal, Brasilia, Brasil, 1994.

Constitución Política de Colombia, 2ª ed., El Pensador, Santafé de Bogotá, Colombia, 1991.

Constitución Política de la República de Chile, Siena, Santiago de Chile, 1995.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de:

1 Evaluación del Impacto Ambiental.

2 Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

3 Auditoría Ambiental.

4 Áreas Naturales Protegidas.

-
- 5 Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.
 - 6 Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.
 - 7 Contaminación originada por la Emisión de Ruido.
 - 8 Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (Derogada).

Ley Sobre la Celebración de Tratados.

Ley de Planeación.

Ley Ambiental del Distrito Federal.

Ley General de Salud.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley Minera.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley Federal de Caza (derogada).

Ley General de Vida Silvestre.

Ley Federal del Mar.

Ley de Pesca.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

D) Hemerografía.

AGUILAR ÁLVAREZ, Humberto Celis. "El derecho internacional como fuente creadora de normas ambientales", *Pemex-Lex*, número 73-74, julio-agosto, México, 1994.

ASTUDILLO URSÚA, Pedro. "La ley ecológica y el desarrollo sustentable", *Responsa*, año 2, número 11, agosto, México, 1997.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "La iniciativa en la defensa judicial de los intereses difusos y colectivos (un aspecto de la experiencia brasileña)", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, número 2, Montevideo, Uruguay, 1992.
- CARABIAS, Julia y Enrique PROVENCIO. "El enfoque del desarrollo sustentable una nota introductoria", *Problemas de Desarrollo*, vol. XXIII, número 91, octubre-diciembre, México, 1992.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. "La dinamización de mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado Social", [título] nueva serie, año XXVIII, número 83, mayo-agosto, México, 1995.
- _____. "La tutela de los intereses difusos", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, tomo I, número 2, mayo-diciembre, Santiago de Chile, 1993.
- FERRANDO, Esperanza. "La calidad de vida como principio inspirador del derecho al medio ambiente", *Persona y Derecho*, núm. 6, suplemento, Pamplona, España, 1996.
- MARTÍNEZ ESTAY, Ignacio y Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ. "Jurisprudencia constitucional comparada sobre el derecho al medio ambiente: comentario de dos sentencias", *Dereito*, vol. 2, número 1, España, 1993.
- PARRA TOLEDO, Araceli. "Información para la formación de una conciencia ecológica", *Pemex Lex*, números 89-90, noviembre-diciembre, México, 1995.
- QUADRI DE LA TORRE, Gabriel. "Reformas a la legislación ambiental: alcances y significado", *Gaceta Ecológica*, número 40, 15 junio, México, 1999.
- SANTOS BALLESTEROS, Iván. "Los intereses difusos y sus mecanismos de protección", *Temas Socio-Jurídicos*, vol. 15, número 33, diciembre, Bucaramanga, Colombia, 1997.
- SARMIENTO PALACIO, Germán. "Mecanismos constitucionales para la protección al medio ambiente en Colombia", *Revista de Política y Derechos Ambientales en América Latina y el Caribe*, vol. I, número 2, Colombia, 1994.

BIBLIOGRAFÍA

SERVIN POLANCO, Emilio. "Marco legal en materia ecológica", *Revista Jurídica Veracruzana*, tomo XLVII, número 63, octubre-diciembre, Veracruz, México, 1993.

SOBERÓN, Jorge, Exequiel EZCURRA y Jorge LARSON, "Áreas protegidas y conservación in situ de la biodiversidad en México", *Gaceta Ecológica*, número 41, julio, México, 1999.

E) Documental.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

Plan de Desarrollo Estatal 2001-2007.

F) Jurisprudencia.

Disco óptico "IUS 2003", de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia y Tesis aisladas 1917-2003.