



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA EN
MATERIA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE
MEXICO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

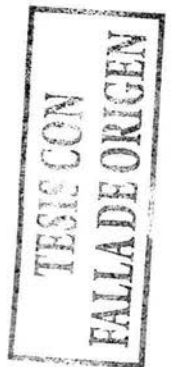
PRESENTA

JUANITA ZÚÑIGA RODRIGUEZ.

ASESOR

LIC. NARCISO RAUL JUAREZ GARCIA.

SAN JUAN DE ARAGON, MEXICO, 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.

A DIOS, POR SU PRESENCIA EN MI VIDA,

*JEHOVA COMPLIRÁ SU PROPÓSITO EN MÍ;
TU MISERICORDIA, OH JEHOVÁ, ES PARA
SIEMPRE;
NO DESAMPARES LA OBRA DE TUS MANOS.*

SALMO 138:8

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,

POR CONCEDERME EL PRIVILEGIO
DE PERTENECER
A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGON,

POR HABERME PERMITIDO FORJAR
DENTRO DE SUS AULAS
MI CARRERA PROFESIONAL

A MIS PADRES,

**POR HABERME DADO LA VIDA
Y ESTAR CONMIGO HASTA ESTE MOMENTO
COMPARTIENDO UN TRIUNFO MÁS.**

A MIS HERMANOS,

**POR EL AMOR QUE ME HAN DEMOSTRADO, Y EL GRAN
APOYO QUE PARA MI HAN SIGNIFICADO.**

A MIS FAMILIARES,

**POR LA PALABRA DE APOYO
QUE ME FUE BRINDADA.**

**A TODOS Y CADA UNO DE
MIS AMIGOS Y AMIGAS,**

**POR SU CONFIANZA, POR
CONTAR CON USTEDES
INCONDICIONALMENTE
Y EN TODO MOMENTO.**

A UNA EXCELENTE PERSONA
QUE ME GUÍO EN LA ELABORACIÓN
DE ESTE TRABAJO,
POR SER NO SOLO APOYO
ACADÉMICO, SINO TAMBIÉN PERSONAL,
MUCHAS GRACIAS
LICENCIADO NARCISO RAÚL JUAREZ GARCIA
ASESOR.

AL SINODO,

POR SER PARTICIPES DE LA
CULMINACIÓN DE ESTE PROYECTO.

A MIS PROFESORES:

POR HABERME BRINDADO SUS CONOCIMIENTOS
DURANTE MI DESARROLLO PROFESIONAL

DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

INDICE.

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPITULO I. HISTORIA DEL DERECHO AMBIENTAL EN MEXICO.

1.1 Antecedentes.....	1
1.2 Primeras Legislaciones propiamente ambientales.....	3
1.2.1 El Reglamento para la preservación y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos.....	4
1.2.2 El Reglamento para la prevención y control de la contaminación de Aguas.....	7
1.2.3 El Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por Vertimiento de desechos y otras materias.....	9
1.3 La Reforma Constitucional de 1971 y la reforma a la estructura de gobierno.....	11
1.4 La Cumbre de Estocolmo de 1972.....	12
1.5 La Legislación Ambiental después de Estocolmo. La Ley Federal de Protección al Ambiente.....	13
1.5.1 La Reforma Constitucional de 1982 y la nueva estructura de Gobierno.....	15
1.6 Las reformas a la Constitución Política en materia ambiental de 1987 y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988. La tercera reforma a la Constitución.....	17
1.6.1 La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988.....	18
1.7 La influencia internacional en el Derecho Ambiental Mexicano.....	19

1.7.1 La Conferencia de Río.....	20
1.7.2 El Tratado de Libre Comercio.....	21
El ingreso de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.....	23
1.8 Las tendencias del Derecho Ambiental Mexicano.....	26
1.8.1 Cambios en la gestión ambiental.....	26
1.8.2 Las reformas de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	28

CAPITULO II. CONCEPTOS GENERALES Y NATURALEZA JURIDICA.

2.1 Conceptos fundamentales en materia ecológica.....	30
2.2 Medio Ambiente.....	35
2.2.1 Medio Ambiente y Ecología.....	38
2.3 El Derecho Ambiental y la relación sociedad-naturaleza.....	39
2.4 Definición y Naturaleza del Derecho Ambiental.....	42
2.5 El Derecho Ambiental como disciplina jurídica.....	49
2.6 Diferencia entre Derecho Ambiental y Derecho Ecológico.....	52

CAPITULO III. BASES CONSTITUCIONALES PARA LA PROTECCION JURIDICA DEL AMBIENTE.

3.1 Protección del ambiente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	53
3.2 Análisis ambiental del artículo 27 constitucional.....	57
3.3 Alcances jurídicos de la reforma constitucional de 1971.....	61

3.4 La protección del ambiente a partir de la reforma de 1983.....	62
3.5 Las reformas constitucionales de 1987 a los artículos 27 y 73.....	65
3.6 Otras disposiciones constitucionales de relevancia ambiental.....	66
3.7 La protección constitucional del ambiente en el Derecho Comparado.....	70

CAPITULO IV. DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

4.1 División de las facultades en materia ambiental entre la Federación y los Estados.....	73
4.2 Facultades del municipio en materia ambiental.....	76
4.3 Distribución de competencias por la vía del sistema federal.....	80
4.4 Competencias concurrentes en el federalismo mexicano.....	85
4.4.1 Concurrencia de jurisdicciones.....	86
4.4.2 Concurrencia de tipo ejecutivo.....	86
4.4.3 Concurrencia de tipo legislativo.....	88
4.4.3.1 Protección al ambiente.....	88
4.5 La distribución de competencias en materia ambiental.....	90
4.6 Distribución de competencias para legislar según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	91
4.7 Facultades de las Entidades Federativas para legislar en materia ambiental.....	97
4.8 La distribución de competencias en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	101
4.9 Las facultades y competencias en materia de preservación y restauración y la función legislativa.....	102

CONCLUSIONES.....	111
BIBLIOGRAFIA.....	115

INTRODUCCION.

En México, se ha plasmado en nuestra Constitución Política, entre muchos otros derechos, el derecho a un medio ambiente adecuado, mas esto, en la realidad que actualmente se vive en nuestro país, es casi imposible de conseguir. Esto, debido a la realización de actividades que el hombre lleva a cabo, si bien para satisfacer sus necesidades elementales, lo hace de manera irresponsable. sin medir las consecuencias a las que lamentablemente algún día nos tendremos que enfrentar; pues no solo se destruye, sino que desaparece las grandes riquezas que posee nuestro país en cuanto a flora y fauna.

Aun cuando se reconocen todos los avances científicos y tecnológicos a que ha llegado el hombre de la misma manera se debe hacer con los riesgos que esto implica, pues el hombre esta acabando consigo mismo, cabe mencionar que, a su vez las ciencias sociales (dentro de las cuales se encuentra el Derecho) y administrativas han evolucionado, para normar de la mejor manera las relaciones entre gobernantes y gobernados, las actividades económicas, políticas y las cuestiones ambientales, con el fin de alcanzar una armonía y un desarrollo sustentable de la sociedad, aunque esto funestamente no siempre se consiga.

Sin lugar a dudas los problemas ecológicos que aquejan a nuestro país, y en específico, por ser materia del presente trabajo, al Estado de México, uno de los más ricos en cuanto a vida silvestre y ecosistemas, son el fruto del desarrollo industrial, el crecimiento demográfico, la destrucción de los recursos renovables por la mano depredadora del hombre y, aunado a esto, una legislación poco clara y contundente que permita salvaguardar la vida animal y vegetal existente., por lo que en el presente se le da un importante lugar al Derecho Constitucional, como base de los fundamentos constitucionales de los que se desprende toda la Legislación Ecológica, por lo tanto, de ella se debe partir, para que sea del género hacia la especie.

Así también se realizó el trabajo tomando como punto de apoyo y soporte la doctrina de algunos estudiosos del Derecho Ambiental y de otras ramas del Derecho.

La tesis consta de cuatro capítulos, en el primero de ellos, se hará una breve reseña del Derecho Ambiental en México, donde nos daremos cuenta que no es sino hasta 1971 cuando se comienza a legislar propiamente la materia ambiental. en el segundo capítulo, se analizarán los conceptos básicos para entender nuestra materia, es decir, ecología y medio ambiente, entre otros. En el tercer capítulo he querido exponer las bases constitucionales para la protección jurídica del ambiente, sus reformas y consecuencias de las mismas, así como las causas que dieron origen a las mismas, para concluir con el capítulo cuarto en el cual se hace presente el estudio de la distribución de competencias y se pretende hacer una reflexión sobre las atribuciones que tiene el municipio en materia ambiental, esto, para una eficaz salvaguarda de los recursos naturales.

CAPÍTULO I.

HISTORIA DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO.

CAPÍTULO I.

HISTORIA DEL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO.

1.1 ANTECEDENTES.

En México existen antecedentes de disposiciones jurídicas relacionadas con la protección de los elementos naturales en diversos ordenamientos del siglo XIX y aún en algunas disposiciones del derecho precolonial. Sin embargo, no fue sino hasta los primeros años del México postrevolucionario que la protección jurídica del medio ambiente empieza a tomar forma, sobre todo al amparo de las nuevas disposiciones que sobre la propiedad introdujo el artículo 27 de la Carta de Querétaro.

En sus orígenes, el derecho ambiental mexicano se integra por una legislación cuya relevancia ambiental es casual, que más adelante se desarrolla a través de legislaciones sectoriales. Así, sólo después de 1972 se comienzan a promulgar leyes propiamente ambientales, que coexisten con legislaciones sectoriales de relevancia ambiental; De esta forma, la Ley de Pesca de 1925, la Ley Forestal de 1926 y la Ley de Aguas de propiedad Nacional de 1934, tuvieron la misión de reglamentar el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales. Por su parte el Código Sanitario de 1934, la Ley de Conservación del Suelo y Agua de 1946, así como algunas disposiciones de los Códigos Civil de 1928 y Penal de 1931, constituyeron las primeras expresiones de la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada.

De cualquier forma, este desarrollo de la legislación ambiental fue posible al amparo de las disposiciones relativas al derecho de propiedad que se contienen

en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobada en 1917, y que a la letra señaló:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales...”

En efecto, los constituyentes de 1917 recogieron el concepto de propiedad como una función social, lo introdujeron en el artículo 27 de la Norma Fundamental y, al enterrar con ello la concepción napoleónica de la propiedad absoluta, permitieron a la Nación condicionar la utilización de los recursos naturales al supremo interés definido por aquélla, al tiempo que dieron fundamento a los poderes públicos para imponer limitaciones a los impulsos de las vocaciones económicas, en aras de un desarrollo equilibrado.

De esta forma, surgieron en el país las primeras legislaciones relativas a los recursos naturales y a los efectos de la contaminación en la salud. Empero el Derecho Ambiental Mexicano como disposición formal comienza a delinearse en

los años setentas de cara a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Estocolmo, 1972).

En la década de los noventas, la incorporación de la economía mexicana al concierto internacional en el ámbito de la globalización, la celebración de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, Brasil en 1992 y la creciente preocupación de la sociedad civil, motivada por la manifestación frecuente de catástrofes ambientales, inciden en la orientación que toman las principales instituciones de la legislación y la gestión ambientales.

1.2 LAS PRIMERAS LEGISLACIONES PROPIAMENTE AMBIENTALES.

En 1971 se aprueba la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que reguló específicamente los efectos de la contaminación ambiental en la salud humana. Esta Ley se organizó en cinco capítulos, a saber: capítulo primero "Disposiciones generales" (artículos 1 a 9); capítulo segundo "De la prevención y control de la contaminación del aire" (artículos 10 al 13); capítulo tercero "De la prevención y control de la contaminación de aguas" (artículos 14 a 22); capítulo cuarto "De la prevención y control de la contaminación de suelos" (artículos 29 al 33).

Tanto en ella como en los reglamentos que con base en la misma fueron promulgados, se definió una política ambiental basada principalmente en instrumentos de carácter administrativo.

Es de destacarse que en el artículo 28 se introdujo un instrumento que podría ser considerado como el embrión de la evaluación del impacto ambiental.

Este artículo dispuso:

"Art. 28. La utilización y explotación de los suelos para fines urbanos, industriales, agropecuarios, recreativos y otros, deberán realizarse con sujeción a las leyes y reglamentos existentes y a los que al efecto dicte el Ejecutivo Federal.

Las obras o instalaciones necesarias para llevar a cabo dicha utilización y explotación, deberán ser sometidas a aprobación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por conducto de las dependencias a que se refiere esta Ley, a fin de evitar la contaminación, erosión degradación o destrucción de los suelos".

Con base en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, fueron emitidos tres reglamentos: el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la Emisión de Humos y Polvos; el Reglamento para el Control y Prevención de la Contaminación de las Aguas; y, el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1971, 29 de marzo de 1973 y 23 de enero de 1979, respectivamente.

1.2.1 EL REGLAMENTO PARA LA PRESERVACIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFERICA ORIGINADA POR LA EMISION DE HUMOS Y POLVOS.

Este Reglamento se abocó a la regulación de la contaminación atmosférica proveniente tanto de fuentes fijas como de fuentes móviles, y según su artículo 6° ponía especial énfasis en las siguientes: incineración de basura, termoeléctricas, vehículos automotores plantas industrializadoras de guanos y productos fertilizantes, así como plantas de concreto asfáltico.

Los instrumentos de política ambiental que este ordenamiento estableció para lograr su objeto fueron: los estímulos fiscales, la licencia ambiental, las medidas de orientación y educación, la inspección y vigilancia, la acción popular y las sanciones administrativas.

En efecto, el artículo 4º se refería a los estímulos fiscales señalando:

"Artículo 4º. El Ejecutivo Federal dictará o promoverá ante el Congreso de la Unión, en su caso, las medidas fiscales convenientes para facilitar a las industrias establecidas, a las futuras que se establezcan y a las que decidan desplazarse a nuevas zonas industriales, la fabricación, adquisición e instalación de equipos y aditamentos que tengan por objetivo evitar, controlar o abatir la contaminación causada por la emisión de humos y polvos a que se refiere este Reglamento así como para promover la creación de nuevas zonas industriales en la República..."

La licencia ambiental era un instrumento aplicable exclusivamente a fuentes fijas. En esos sentidos, el artículo 7º señaló:

"Artículo 7º. Para establecer nuevas industrias cuyas actividades puedan producir contaminación atmosférica por emisión de humos y polvos o para ampliar las existentes, se requiere licencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la que se otorgará en coordinación con la Secretaría de Industria y Comercio, si los solicitantes comprueban que se ajustan a las normas de prevención y control de la contaminación atmosférica, así como de las demás disposiciones sanitarias".

Con relación a las fuentes móviles, el Reglamento de mareas no estableció ningún requerimiento administrativo y sólo señaló en los artículos 13, 14 y 15. normas de carácter técnico que las emisiones de éstas debían cumplir. De igual manera en el artículo 17 se autorizó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para comprobar el estado de los motores de toda clase de vehículos de gasolina o diesel.

En este último aspecto, se estableció que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Dirección General de Autotransportes Federal, el Departamento del Distrito Federal y los gobiernos de los Estados por mediación de las oficinas de tránsito correspondientes, serían auxiliares de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en estas actividades.

En cuanto a las medidas de orientación y educación ambientales, el artículo 34 señaló que las dependencias del Ejecutivo Federal dentro de sus correspondientes ámbitos de competencia, elaborarían y pondrían en práctica los planes, campañas y cualesquiera otras actividades tendientes a la educación, orientación y difusión de lo que el problema de la contaminación atmosférica significaba, atendiendo a sus consecuencias y en general, a los medios para abatirla.

Aunque el Reglamento en estudio se abocó fundamentalmente a la regulación de la atmósfera, por lo que concierne a las medidas de orientación y educación se incluyó la planeación, promoción y realización de campañas de forestación y reforestación.

La inspección y vigilancia del cumplimiento del Reglamento quedó en manos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia a quien, en términos del artículo 46, se le facultó para efectuar visitas a las fuentes que se consideraban como posibles emisoras de contaminación, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el propio Reglamento y las que de él se derivasen.

Al mismo tiempo, esta Secretaría fue dotada de facultades para imponer las sanciones administrativas correspondientes, las cuales consistían en multas, clausura temporal y definitiva, e incluso, en este último caso, la ocupación temporal, en los términos del artículo 64 que rezaba:

“Artículo 64. En los casos de los dos artículos anteriores, los propietarios o encargados, cuya actitud haya motivado la clausura, serán responsables de las consecuencias de ésta. Si la clausura causare perjuicios a los trabajadores o grave daño a la colectividad, se decretará la ocupación temporal, siguiéndose al efecto el procedimiento que establece la Ley de Expropiación”.

1.2.2 EL REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE AGUAS.

Este reglamento se organizó en nueve capítulos, a saber: I. Disposiciones Generales; II. De la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas; III. Medidas de Orientación y Educación; IV. Vigilancia e Inspección; V. Sanciones; VI. Procedimiento para aplicar sanciones; VII. Recurso Administrativo de inconformidad; VIII. Acción Popular; IX. Definiciones.

Según su artículo 1º el citado Reglamento tuvo por objeto proveer en la esfera administrativa, a la observancia de la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental en toda la República, en lo que se refiere a la prevención y control de la contaminación de las aguas, cualquiera que fuera su régimen legal.

Pero a pesar de lo anterior, el artículo 5º de este cuerpo normativo apuntó hacia otro objetivo, es decir, a la descentralización industrial para lo cual señaló que el Ejecutivo Federal dictará o promoverá ante el Congreso de la Unión, en su caso, las medidas fiscales convenientes para procurar la descentralización industrial, así como para facilitar a las industrias establecidas ya las que en lo futuro se establecieran, la fabricación, adquisición e instalación de equipos y aditamentos que tengan por objeto evitar, controlar o abatir la contaminación del agua.

En tal sentido, el Reglamento buscaba evitar, controlar, abatir la contaminación del agua y para ello señalaba como instrumentos tendientes a lograr ese objetivo la descentralización y la reubicación industriales así como los estímulos fiscales.

Por otra parte, como instrumentos de política ambiental específicamente destinados a prevenir y controlar la contaminación de las aguas, el artículo 6° del Reglamento señala dos: el tratamiento de aguas residuales y la determinación y cumplimiento de condiciones particulares de descarga, a través de dicho tratamiento, en tanto que el artículo 7° establece el Registro de descarga de aguas residuales a cargo de los propietarios, encargados o representantes de establecimientos, servicios o instalaciones, públicos o privados, que originen o motiven las descargas.

El Reglamento también contuvo como medidas de política ambiental la orientación y la educación, señalando al respecto en el artículo 34 que: "Las dependencias del Ejecutivo Federal dentro de sus correspondientes ámbitos de competencia elaborarán y pondrán en práctica los planes, campañas y cualesquiera otras actividades tendientes a la educación, orientación y difusión de lo que el problema de la contaminación del agua significa, sus consecuencias y, en general, los medios para prevenirla, controlarla o abatirla".

Como parte de los instrumentos de control de la política ambiental, en el capítulo quinto del Reglamento comentado, se dispusieron las sanciones procedentes para casos de incumplimiento que consistían en multas que iban de 500 a 50000 pesos, así como clausuras y ocupaciones que, según una lectura literal de los artículos pertinentes, eran siempre de carácter temporal.

1.2.3 EL REGLAMENTO PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS.

Este Reglamento se organizó en seis capítulos, a saber: Capítulo I. Organización y competencia; Capítulo II. Del Procedimiento; Capítulo III. De la Inspección y Vigilancia; Capítulo IV. De las excepciones; Capítulo V. De las Medidas Preventivas; y Capítulo VI. Disposiciones generales.

Según su artículo 1º. El Reglamento citado es aplicable a los vertimientos deliberados de materias, sustancias o desechos en aguas marítimas jurisdiccionales mexicanas constituyendo, a la luz de lo expuesto por el considerando segundo, el cumplimiento de las obligaciones asumidas por México en el Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimientos de desechos y otras materias.

A diferencia de lo que sucede con los otros Reglamentos analizados, éste se encuentra aún vigente, y la autoridad de aplicación es la Secretaría de Marina a través de la Armada de México, (artículo 2º.) con el apoyo de las Secretarías de Salubridad y Asistencia, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Comunicaciones y Transportes.

En esencia, el Reglamento regula los vertimientos deliberados de materias, sustancias o desechos en aguas marítimas jurisdiccionales mexicanas (el mar territorial, la zona económica exclusiva y las zonas marítimas de pesca, según el artículo 4º.). Es decir, es un ordenamiento jurídico tendiente a evitar la contaminación del mar por vertimientos deliberados cuyos instrumentos de política ambiental son por una parte el requerimiento de un permiso de la Secretaría de Marina para realizar vertimientos deliberados y por otra parte, la inspección y vigilancia que la autoridad de aplicación está facultada para desarrollar, en términos del artículo 19 que a la letra dice:

“Artículo 19. La Secretaría de Marina vigilará la estricta observancia de este Reglamento, mediante los inspectores que al efecto designe, sin perjuicio de las facultades que a otras autoridades pudieran corresponderles”.

Por su parte, el capítulo V prevé la aplicación de sanciones administrativas por la violación del Reglamento en comentario, particularmente en los artículos 25 y 29. que estipulan lo siguiente:

“Artículo 25. Cuando el fletador propietario o personas que se le equiparen del barco o aeronave violen este reglamento, el inspector solicitará que se impida su salida a las autoridades del puerto o terminal, área o lugar en donde se encuentre el barco o aeronave, hasta en tanto se subsane el motivo de la infracción en los términos de este ordenamiento”.

“Artículo 29. Los propietarios, personas que se les equiparen y todos aquellos que infrinjan lo dispuesto por este Reglamento, serán sancionados por la Secretaría de Marina, de acuerdo con la gravedad de la infracción cometida, de la manera siguiente:

I. Con multa de trescientos a un millón trescientos mil pesos si la sustancia vertida se encuentra comprendida en el anexo I de este reglamento;

II. Con multa de cien mil a seiscientos mil pesos, si la sustancia vertida se encuentra comprendida en el anexo II de este Reglamento;

III. Si la sustancia no está comprendida en ningún de los anexos y existe riesgo de contaminación la multa aplicada será la de la fracción anterior;

IV. Con multa de setenta y cinco mil a trescientos mil pesos para la infracción del artículo 11 del presente Reglamento;

V. Cuando el capitán de un barco o de una aeronave no reporte un vertimiento de emergencia ocasionado por accidente de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 122 fracción II del presente ordenamiento, será responsable de los perjuicios derivados de su omisión y sancionado hasta con setenta y cinco mil pesos de multa”.

Como se observa, tanto la Ley de 1971 como sus Reglamentos definen una política ambiental basada en el uso de instrumentos de comando y control, y en menor medida en estímulos fiscales. No obstante, aunque tanto en el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Origen por Humos y Polvos, como en el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, se hacía referencia a la llamada "acción popular", no se trataba de una acción en los términos del derecho procesal sino más bien de una denuncia de carácter administrativo. Por ejemplo, en el artículo 66 del último ordenamiento citado se señalaba:

"Artículo 66. La acción popular para denunciar la existencia de alguna de las fuentes de contaminación a que se refiere la Ley y este Reglamento, se ejercitará por cualquier persona ante la Secretaría de Salubridad y Asistencia o de Recursos Hidráulicos, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizarla, así como el nombre y domicilio de los datos que permitan localizarla, así como el nombre y domicilio del denunciante".

A este respecto los artículos 67, 68 y 69 de ese mismo Reglamento atribuían como únicas consecuencias jurídicas de la acción popular el ejercicio de las facultades de carácter administrativo de la autoridad, tales como el inicio del procedimiento de inspección y vigilancia y en su caso, la imposición de las sanciones conducentes.

1.3 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1971 Y LA REFORMA A LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO.

La aprobación de la primera legislación propiamente ambiental en México fue seguida de una reforma a la Carta Magna. Así, el 6 de julio de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición de la base 4° de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, según la cual:

“Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor 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”.

De esta manera, el Congreso de la Unión quedaba facultado para revisar las medidas que adoptara el Consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación ambiental, con lo cual se incorporaba a la Constitución Política, la primera referencia expresa a las cuestiones ambientales, aún cuando ello poco significó en el desarrollo de nuevos instrumentós de política ambiental.

De igual manera, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la contaminación, vino acompañada de la creación, En 1972, de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dentro de la estructura de la Secretaría de Salud.

La nueva dependencia se erigió como la primera de carácter federal encargada expresamente de la gestión ambiental. Sin embargo, su creación no significó una modificación sustancial de la gestión ambiental que mantuvo una estructura atómica, lo cual obedecía a la existencia de diversas dependencias gubernamentales de carácter federal, tales como la Secretaría de Recursos Hidráulicos, competente en materia de prevención y control de la contaminación del agua; la Secretaría de Agricultura y Ganadería en materia de prevención y control de la contaminación de los suelos; y la Secretaría de Industria y Comercio, en materia de prevención y control de la contaminación por actividades industriales y comerciales.

1.4 LA CUMBRE DE ESTOCOLMO DE 1972.

El 16 de junio de 1972 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en la Ciudad de Estocolmo, Suecia, la cual significó un parte

aguas en el desarrollo de la legislación ambiental a nivel mundial porque en la Declaración de Estocolmo que se produjo en la misma, se consignaron principios que influyeron en definitiva las legislaciones que a la posteridad se emitieron en varios países del mundo. Su influencia fue tal, que probablemente legislaciones dictadas con anterioridad hayan sido producto de los trabajos preparatorios que desarrollaron los gobiernos de cara a su celebración.

La declaración de Estocolmo forma parte de lo que la doctrina internacionalista ha denominado "softlaw" en la medida que se trata de un acuerdo para un programa de acción conjunto. Como expresa Jorge Palacios: "El término 'declaración' es normalmente usado en dos sentidos por el Derecho Internacional, como sinónimo de tratado tal y como sucede en la Declaración de París de 1856 sobre derecho marítimo; y simplemente como conducta que se piensa seguir por uno o varios Estados, siendo éste último el caso de la Declaración de Estocolmo. Por tanto, los principios consagrados en la declaración citada, aunque no obligatorios vendrían a establecer una serie de orientaciones hacia donde, en muchos casos, avanzaron las legislaciones de varios países".¹

Particularmente, la Declaración de Estocolmo estableció una serie de principios que proponen la adopción de nuevos instrumentos de política ambiental que luego serían incorporados en las legislaciones ambientales de varios países del mundo.

1.5 LA LEGISLACION AMBIENTAL DESPUES DE ESTOCOLMO. LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La Ley de 1972, fue abrogada diez años más tarde por la Ley Federal de Protección al Ambiente promulgada en enero de 1982, cuyo objeto fue establecer normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y

¹ PALACIOS Treviño, Jorge; *Tratados: Legislación y práctica en México*; Secretaría de Relaciones Exteriores; México, 1982.

restauración del ambiente, así como de los recursos que lo integran, y la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan.

Para ello, la Ley se integró por trece capítulos, aunque, en materia de instrumentos de política ambiental, la Ley de 1982 contiene pocas innovaciones con relación a su antecesora.

De esta, conviene destacar que se incorpora la evaluación del impacto ambiental como un instrumento de política ambiental, en su artículo 7°.., que a la letra señaló:

“Art. 7°. Los proyectos de obras públicas o de particulares, que puedan producir contaminación o deterioro ambiental, que excedan los límites mínimos permisibles marcados en los reglamentos y normas respectivas, deberán presentarse a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para que ésta lo revise y pueda resolver sobre su aprobación, modificación o rechazo, con base en la información relativa a una manifestación de impacto ambiental, consistente en las medidas técnicas, preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante su ejecución o funcionamiento”.

La Ley de 1982 fue reglamentada sólo en una ocasión por la emisión del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la contaminación originada por la emisión de ruido, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1982.

Este ordenamiento sigue la estructura de los tres reglamentos mencionados con anterioridad, basándose fundamentalmente en la fijación de límites máximos permisibles de emisión de ruido a cargo de las fuentes fijas, estableciendo sanciones administrativas para el caso de incumplimiento y como un instrumento de control al procedimiento de inspección y vigilancia.

Falta página

N° 15

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

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

La reforma a la Ley Orgánica referida, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, significó la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que integró atribuciones en materia de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

En materia de ecología a la citada Secretaría le correspondieron atribuciones relativas al saneamiento ambiental, recursos naturales, preservación del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente, flora y fauna silvestre, marítima, fluvial y lacustre, recursos forestales y aguas residuales.

De esta manera, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología concentró en su seno las facultades que antes correspondieron a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Salubridad y Asistencia y de Pesca.

Una vez creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se previó en su Reglamento Interior la existencia de una Subsecretaría de Ecología, como unidad encargada de ejercer las acciones correspondientes a la protección del medio ambiente.

1.6 LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN MATERIA AMBIENTAL DE 1987 Y LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DE 1988. LA TERCERA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN.

En 1987, la Constitución Política fue objeto de nuevas enmiendas en sus artículos 27 y 73 en el primero de estos preceptos se precisó la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada, tendientes a preservación y restauración del equilibrio ecológico, quedando el precepto como sigue:

“Art. 27... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como 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...”

Al artículo 73 se adicionó la fracción XXIX-G mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran 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 restauración y preservación del equilibrio ecológico.

Textualmente el precepto citado señala:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

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

Estas reformas dieron base constitucional para la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero también para el desarrollo de legislaciones ambientales de carácter local, e incluso municipal, a partir de ese momento, la legislación ambiental dejó de ser exclusivamente de carácter federal.

1.6.1. LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DE 1988.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, se ocupó de establecer reglas de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno para participar tanto en la creación legislativa como en la gestión ambiental, al tiempo que pasó a regular algunos aspectos de especial interés con un alcance federal.

A raíz de la reforma al Artículo 73 Constitucional y con base en las reglas sobre distribución de competencias incluidas en la Ley que nos ocupa, comenzaron a dictarse en las entidades federativas legislaciones de carácter ambiental; Por otra parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 1988 introdujo un Capítulo específico en materia de instrumentos de política ambiental que se ocupó de este aspecto de una manera mucho más amplia y sistemática que las legislaciones que le precedieron. En efecto, el Capítulo V del Título Primero reguló como tales los siguientes: planeación ecológica; ordenamiento ecológico; criterios ecológicos en la promoción del desarrollo; regulación ecológica

de los asentamientos humanos; evaluación del impacto ambiental; normas técnicas ecológicas; medidas de protección de áreas naturales; investigación y educación ecológica; información y vigilancia. Otros instrumentos de política ambiental tales como la denuncia popular y las sanciones administrativas y penales fueron recogidos en otros apartados de la misma Ley.

No obstante, hasta antes de la reforma de 1996, varios de esos instrumentos, como el ordenamiento ecológico del territorio, nunca fueron implementados y otros, como la evaluación del impacto ambiental, enfrentaban deficiencias de técnica jurídica que obstaculizaban su eficacia.

1.7 LA INFLUENCIA INTERNACIONAL EN EL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO.

Si bien, la definición de los principales instrumentos de política ambiental establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico de la Protección al Ambiente se encuentra influenciada ya por los principios contenidos en la Declaración de Estocolmo, en los años noventa, estos instrumentos se ven seriamente transformados debido a la influencia que ejercen diversos factores, tales como la globalización económica, las inquietudes planteadas durante la Conferencia de Río de 1992, y la creciente preocupación del público por el problema del deterioro ambiental. Así, como se analizará en el presente capítulo en la década de los noventa, tanto la LGEEPA como otras leyes sectoriales de relevancia ambiental incorporan nuevos instrumentos de política ambiental.

En efecto, entre 1940 y 1993, México ratificó 68 tratados que abordan temas relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, la mayoría de estos convenios significan para México el compromiso con la comunidad internacional de incorporar a su legislación interna ciertos mecanismos de protección al ambiente y sus elementos, a fin de colaborar con el esfuerzo mundial en pro de la conservación del planeta. Destacan por su importancia en

la medida que se refieren a compromisos generales de política ambiental que México debería asumir en su legislación nacional, por una parte, los acuerdos tomados en la Cumbre de Río de 1992, y por otra parte, las implicaciones que el ingreso de México al concierto de la economía mundial, a través del GATT, de la OCDE y particularmente del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica y su Acuerdo Paralelo en Materia Ambiental, tienen en la política de protección ambiental contra liberalización comercial; razón por la cual, en este apartado dedica atención a dichos acuerdos.

1.7.1 LA CONFERENCIA DE RÍO.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, fueron aprobados cuatro documentos: la Agenda 21, que no es propiamente una Convención en los términos del Tratado de Viena, sino un plan de acción a nivel mundial de los 179 países que participaron en ella. La Declaración de Río, que contiene 27 principios los cuales en su mayoría significan para los Estados signatarios el compromiso de introducir ciertos instrumentos de política ambiental en su derecho interno; el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que implica compromisos de los Estados tendientes a lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, lo cual también significa la incorporación de instrumentos jurídicos tendientes a tal propósito a los derechos nacionales y, el Convenio sobre la Diversidad Biológica que persigue el múltiple propósito de: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes así como la participación justa y equitativa de posbeneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos; lo que implica para los países signatarios el compromiso de adecuar sus legislaciones sobre el particular.

Lo anterior está claramente reconocido por el principio 11 de la Declaración de Río que a la letra dice:

"Principio 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente. las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales, deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países en desarrollo".

México es signatario de los cuatro documentos emergidos de la Cumbre de Río y por tanto, está obligado a incorporar, en su derecho positivo, los diferentes compromisos acordados en tales instrumentos internacionales. En especial, los instrumentos de política ambiental contenidos en los principios de la Declaración de Río, es decir, la consagración jurídica del derecho a la información y la participación pública, la responsabilidad por el daño ambiental y el uso de instrumentos económicos en la gestión del medio ambiente.

1.7.2 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

Aunque la apertura comercial de México comienza a formalizarse (que no inicia), con su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio el 17 de julio de 1986, el nivel de protección ambiental no fue uno de los puntos condicionantes para su ingreso. En cambio, como se sabe, el 1° de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio, firmado entre México, Estados Unidos y Canadá, con el propósito de promover el crecimiento económico mediante la expansión del comercio y de la inversión en el territorio de los tres países, en el cual juega un papel preponderante la relación entre la liberalización del comercio y la protección y conservación del ambiente.

En ese sentido, el Tratado de Libre Comercio prevé que el cumplimiento de sus objetivos deberá realizarse de manera compatible con la preservación del

equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Cuatro son los principios que a este respecto se contienen en el Tratado de Libre Comercio, a saber:

- En caso de incompatibilidad entre las previsiones del TLC y las de otros convenios o tratados internacionales en materia ambiental, deben prevalecer estos últimos. (CITES; Protocolo de Montreal; Convenio de Basilea; Convenio de la Paz).
- Las partes, a través de mecanismos de normalización, pueden adoptar, mantener o aplicar cualquier medida referente a la seguridad o a la protección de la salud humana, animal o vegetal, del ambiente o del consumidor, determinando los niveles de protección que consideren adecuados para ello; sin embargo, podrán trabajar de forma conjunta para fortalecer, a través de tales mecanismos el nivel de protección del ambiente, tratando de hacer compatibles, en el mayor grado posible, sus respectivas medidas, sin reducir sus niveles de seguridad y de protección.
- Las partes se comprometen a no reducir ni flexibilizar su normatividad ambiental con el propósito de atraer inversiones, pudiendo consultarse entre ellas sobre el cumplimiento de esta premisa. En virtud de ello, el Tratado especifica que las partes podrán emprender las acciones necesarias para la protección del ambiente, de conformidad con las disposiciones que en materia de inversión establece el propio instrumento.
- Se reitera la facultad que corresponde a cada uno de los países contratantes para adoptar las medidas que afecten el comercio, cuando ello lo fundamenten en la necesidad de proteger intereses como la moral pública, la seguridad nacional, la vida y la salud humana, animal y vegetal, los terceros nacionales, o para conservar los recursos naturales renovables y no renovables.

Adicionalmente, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, fue condicionada a la firma de dos acuerdos paralelos, uno denominado de Cooperación Ambiental y otro de Cooperación Laboral.

El primero de ellos, tiene como función primordial establecer órganos encargados de coordinar las acciones de los tres países en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental y solución de controversias, con la finalidad de evitar la creación de distorsiones o nuevas barreras al comercio, así como alentar la protección y mejoramiento del ambiente en el territorio de las tres partes.

En otras palabras, los objetivos del Acuerdo Paralelo son por una parte evitar que so pretexto de la defensa del ambiente se generen barreras no arancelarias en el comercio de las tres partes, y por otro lado, evitar que un relajamiento en las exigencias de la legislación ambiental o en las exigencias de la autoridad administrativa encargada de vigilar su cumplimiento, puedan propiciar competencia desleal.

Por lo anterior, al Acuerdo Paralelo en materia ambiental establece una serie de compromisos para México que implican nuevamente la obligación de incorporar a su derecho interno nuevos instrumentos de política ambiental al lado de los ya contemplados por la LGEEPA de 1988, tales como las promesas de cumplimiento voluntario, las auditorías ambientales, la difusión de información ambiental y el derecho a obtener información sobre el medio ambiente, la responsabilidad por el daño ambiental y la legitimación en juicio.

1.7.3 EL INGRESO DE MÉXICO A LA OCDE.

El 14 de Abril de 1994 el Consejo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó en su sesión 825, la decisión de invitar a nuestro país a adherirse a la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. El propio 14 de abril, México suscribió una declaración sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la OCDE. Esta aceptación de obligaciones implicaba formal y materialmente la adhesión a un

tratado internacional y por ello fue sometida para su aprobación a la H. Cámara de Senadores en términos de lo establecido por nuestra Constitución Política.

Así, para el 10 de mayo de 1994, el Senado aprobó la Suscripción de Aceptación de Obligaciones del Gobierno de México, con base en lo cual el 14 del mismo mes y año fue formulada la ratificación de dicha suscripción de aceptación de obligaciones, depositándose, para todos los efectos legales, el 18 de mayo inmediato siguiente. El 5 de julio de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los documentos relativos a la promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, misma que ha surtido plenamente sus efectos en territorio nacional en términos de la Ley sobre Celebración de Tratados y de la Propia Constitución.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, se constituyó el 30 de septiembre de 1961. Tiene su sede en París, cuenta con veinticinco estados miembros, incluyendo no sólo los Estados Europeos sino también Canadá, Japón y Estados Unidos.

Sus Objetivos son promover el crecimiento económico, ayudar a los países menos desarrollados dentro y fuera de la OCDE, e impulsar el incremento del comercio mundial. Sobre esta base y considerando que sus miembros, al amparo del artículo 2 de su instrumento de creación, acordaron "promover el uso eficiente de sus recursos económicos" e impulsar la investigación en el campo científico y tecnológico, la OCDE cuenta con un programa ambiental.

El Programa Ambiental de la OCDE funciona a través de un consejo, un Comité Ejecutivo integrado por catorce Estados miembros, un Secretario, y varios Comités, que abarcan los temas de medio ambiente, energía, pesca, y políticas científicas y tecnológicas. El Consejo puede tomar decisiones que obliguen a los Estados miembros sólo si ellos están de acuerdo, pero en ningún caso constituye un foro para la adopción de principios que deban ser obligatoriamente

incorporados en sus derechos nacionales. La OCDE cuenta también con una Agencia Ambiental, una Agencia Internacional de Energía y una Agencia de Energía Nuclear autónomas cuya función es facilitar la cooperación en este campo e impulsar la armonización de políticas y prácticas en materia de manejo de residuos radioactivos.

En materia de política ambiental, en 1972 la OCDE desarrolló el principio "contaminador pagador", ahora seguido por la Comunidad Europea. Como consecuencia de ello ha impulsado la incorporación de los llamados instrumentos económicos de política ambiental en las legislaciones de sus miembros, con la idea de propiciar la internacionalización de los costos por contaminar.

A tales efectos, la OCDE ha emitido cuatro recomendaciones:

- La Recomendación del Consejo sobre los principios guías concernientes a los aspectos económicos de las políticas ambientales (26 de mayo de 1972)
- La Recomendación del Consejo sobre la aplicación del principio "contaminador-pagador" (14 de noviembre de 1974).
- La Recomendación del Consejo sobre la aplicación del principio "contaminador-pagador" en caso de contaminación ambiental (7 de julio de 1989).
- La Recomendación del Consejo sobre el uso de instrumentos económicos en la política ambiental (31 de junio de 1991).

En consecuencia, al ingresar México a la OCDE, se vinculó al seguimiento de las recomendaciones que la misma ha emitido, sobre todo en lo referente a la incorporación de instrumentos económicos de política ambiental.

1.8 LAS TENDENCIAS DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO.

A la luz de lo anteriormente analizado podemos señalar que en la década de los noventas el Derecho Ambiental Mexicano afronta la necesidad de adecuarse a las nuevas circunstancias impuestas por los principios en materia de cooperación internacional para la protección del medio ambiente, asumidos fundamentalmente en los documentos internacionales signados en Río de Janeiro en 1992; los compromisos que derivan de su incorporación al concierto económico internacional, particularmente traducidos en el TLC y su reciente incorporación a la OCDE, y; las demandas de la sociedad civil por ejercer su "derecho a saber" y su "derecho a participar".

En este orden de ideas, el uso de instrumentos económicos de gestión ambiental, el reconocimiento de la participación pública, no sólo dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental sino en el desahogo de cualquier expediente dentro de este ámbito, la regulación de un sistema de responsabilidad por el daño ambiental, la garantía del derecho a obtener información sobre el medio ambiente y el reconocimiento de los intereses jurídicos difusos de aspectos que no pueden dejarse de lado.

1.8.1 CAMBIOS EN LA GESTIÓN AMBIENTAL.

El 25 de mayo de 1992 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de dar nacimiento a la Secretaría de Desarrollo Social, dependencia a la cual se encomienda la vigilancia sobre el cumplimiento de la legislación ambiental cuando esta función no haya sido conferida expresamente a otra.

Colateralmente, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal devuelven a otras dependencias facultades que en 1982 la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología había atraído a su seno.

Así, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos asume facultades de protección de la contaminación de aguas y de flora y fauna silvestre; la Secretaría de Pesca la protección y conservación de las especies acuáticas de flora y fauna y la Secretaría de Marina la protección y regulación del aprovechamiento de las zonas marinas mexicanas.

Dentro de la nueva dependencia, fueron creados, como órganos desconcentrados el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente que asumieron las funciones anteriormente desarrolladas por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, correspondiendo al Instituto Nacional de Ecología las facultades eminentemente normativas y a la Procuraduría las de inspección y vigilancia.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Ecología se constituyó como el órgano encargado de expedir la normatividad aplicable a los distintos aspectos que comprende la materia ambiental, salvo en casos muy concretos en donde cumple funciones operativas (tal es el caso de la evaluación del impacto ambiental o la administración de las áreas naturales protegidas).

Por su parte, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quedó a cargo del ejercicio de las facultades de autoridad en materia de inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de la legislación ambiental dentro de las competencias de la SEDESOL.

Sin embargo, otras dependencias del Gobierno Federal, tales como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Pesca y la Secretaría de Marina tenían encomendadas atribuciones en materia de vigilancia sobre el cumplimiento de legislación ambiental específica.

El 28 de diciembre de 1994, nuevamente es modificada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo que se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la cual, como sucedió en los tiempos de creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se le asignan casi todas las funciones en materia de gestión y aplicación de la legislación ambiental propiamente y de la legislación sectorial de relevancia ambiental. El día 8 de Julio de 1996, se publicó su reglamento interior en virtud del cual las oficinas de gestión creadas en tiempos de la SEDESOL; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología y otras más que anteriormente se encontraban dispersas en otras dependencias, se adscribieron a la nueva Secretaría encargada de la gestión ambiental.

1.8.2 LAS REFORMAS DE 1996 A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, LAS NUEVAS LEYES LOCALES Y LA REFORMA AL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El mes de octubre de 1996, se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 que un mes mas tarde fue aprobada por unanimidad.

Los aspectos que la reforma aprobada modificó son los siguientes: el objeto de la Ley y las definiciones; distribución de competencias y coordinación; política ambiental e instrumentos de política ambiental; biodiversidad; aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; protección del ambiente; participación social e información ambiental; interés jurídico; inspección y vigilancia. sanciones administrativas; y, delitos ambientales, siendo sin duda lo más relevante, la incorporación de varios de los instrumentos de política ambiental que, según el análisis que se ha venido realizando, México debía de agregar a los ya contemplados en el texto original de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Los ajustes que la reforma comentada introdujo en materia de distribución de competencias obligaron a las entidades federativas a iniciar un ajuste, que aún no concluye, a sus propias leyes.

A instancias de la Cámara de Diputados, en diciembre de 1998, se inició el procedimiento tendiente a modificar el artículo 4° Constitucional para reconocer el derecho a un medio ambiente adecuado y un ajuste al artículo 25 para incorporar el concepto de desarrollo sustentable.

Sin embargo, es necesario revisar la profundidad con que las transformaciones ocurridas en la década de los noventa se realizan a fin de deslindar si los cambios operados fueron o no los idóneos para lograr la definición de herramientas más eficaces en la batalla por detener y revertir el deterioro del entorno nacional.

CAPÍTULO II.

CONCEPTOS GENERALES Y NATURALEZA JURIDICA.

CAPÍTULO II.

CONCEPTOS GENERALES Y NATURALEZA JURÍDICA.

2.1 CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA ECOLÓGICA.

En el primer capítulo se han expuesto ya los antecedentes de nuestro Derecho Ambiental, mas es importante precisar los conceptos fundamentales que pertenecen a la materia, para este propósito, y toda vez que es el Artículo 3º. de Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente es el que posee la gran mayoría de éstos conceptos, lo reproduciremos en su totalidad.

Artículo 3º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- I. Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;
- II. Áreas naturales protegidas: las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y la 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 previsto en la presente Ley;
- III. Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;

- IV. Biodiversidad: 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;
- V. Biotecnología: Toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos;
- VI. Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;
- VII. Contaminante: 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;
- VIII. Contingencia ambiental: Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas;
- IX. Control: Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento;
- X. Criterios ecológicos: Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental;
- XI. Desarrollo sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales de

manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

- XII. Desequilibrio ecológico: La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
- XIII. Ecosistema: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados;
- XIV. Equilibrio ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia de la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
- XV. Elemento natural: Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre;
- XVI. Emergencia Ecológica: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro uno o varios ecosistemas;
- XVII. Fauna silvestre: Las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación;
- XVIII. Flora silvestre: Las especies vegetales así como los hongos, que subsisten sujetas a los cambios de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo control del hombre;
- XIX. Impacto Ambiental: Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza;

- XX. Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;
- XXI. Material genético: Todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo, que contenga unidades funcionales de herencia;
- XXII. Material peligroso: Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas;
- XXIII. Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;
- XXIV. Preservación: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales;
- XXV. Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;
- XXVI. Protección: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro;
- XXVII. Recursos biológicos: Los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones o cualquier otro componente biótico de los ecosistemas con valor o utilidad real o potencial para el ser humano;
- XXVIII. Recursos genéticos: El material genético de valor real o potencial;

- XXIX. Recurso natural: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre;
- XXX. Región ecológica: La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes;
- XXXI. Residuo: Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó;
- XXXII. Residuos peligrosos: Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico del ambiente;
- XXXIII. Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales;
- XXXIV. Secretaría: La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- XXXV. Vocación natural: Condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin que se produzcan desequilibrios ecológicos, y
- XXXVI. Educación ambiental: Proceso de formación dirigido a toda la sociedad, tanto en el ámbito escolar como en el ámbito extraescolar, para facilitar la percepción integrada del ambiente a fin de lograr conductas más racionales a favor del desarrollo social y del ambiente. La educación ambiental comprende la asimilación de conocimientos, la formación de valores, el desarrollo de competencias y conductas con el propósito de garantizar la preservación de la vida.

2.2 MEDIO AMBIENTE.

El medio ambiente es el conjunto de factores naturales que rodean a los seres vivos, estos es, se trata de los elementos predominantes, en el lugar, la región o espacio en el que nacen y mueren los animales, las personas, la flora y la fauna. Es todo lo que queda comprendido en donde se ubica a las cosas, insumos, fábrica, comercio, negocio, escuela, centro de trabajo, de diversión, individuo, la familia, un pueblo, ciudad, Estado o nación. Realmente se trata de un término multiboco que se presta a diversas interpretaciones.

Raúl Brañes, sostiene que: "El ambiente del sistema humano debe conceptuarse, inicialmente, como el conjunto de variables no pertenecientes al mismo, que interactúan directamente con los elementos de dicho sistema o con el sistema en su totalidad. Con base en esta definición, el ambiente del sistema humano estaría integrado por aquellas variables que interactúan directamente en él. Así, por ejemplo si se trata de un sistema humano compuesto por una persona, su ambiente estaría integrado por aquellas variables fisicoquímicas, biológicas, sociales, etcétera, que interactúan directamente con esa persona.

Pero a su vez, tales variables pueden interactuar con otra que constituyen el ambiente de otro sistema y que, por tanto, no influyen directamente sobre el sistema humano, sino sólo indirectamente. Tales influencias no son de desdeñar... En conjunto de ambas variables, las que interactúan directamente con el sistema humano y las que lo hacen indirectamente con el mismo, al interactuar con las primeras, puede ser denominado, 'sistema de ambiente', en tanto también se presenta como un conjunto de elementos cuyas interacciones producen la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados que constituyen el sistema.

El ambiente de un sistema humano no puede entonces ser conceptuado sólo como un conjunto de variables que interactúan directamente con dicho sistema.

sino como otro sistema de ambiente, que se integra de tales variables, en el caso de un sistema humano más complejo que el hasta ahora propuesto, en el caso de una sociedad humana sea una simple comunidad o todo un pueblo, identificable o no como nación o Estado, su ambiente o mejor dicho su sistema de ambiente, estará integrado por variables más o menos complejas en tanto presentarán un mayor nivel de integración, pero de idéntica naturaleza a las del primer caso”²

Dentro de esta concepción del Medio Ambiente, cabe destacar que aún cuando el tecnicismo que usa el autor, se puede advertir la importancia que hay en cuanto a dos cosas muy importantes: la primera es la interacción directa que existe entre el conjunto de variables con los elementos del sistema en su totalidad, esto queda ejemplificado con el funcionamiento de un 'sistema humano', es decir. el buen funcionamiento de éste, se daría en razón de un equilibrio entre las variables que en este caso serían las fisicoquímicas, biológicas, sociales, etcétera; sin dejar de tomar en cuenta que un sistema humano, a su vez interactúa con otro, que igualmente se integra de variables, hasta hacer estas relaciones cada vez más complejas.

La segunda, es la idea, que reafirma lo anteriormente dicho, explica que aun cuando se presente un mayor o menor nivel de integración, siempre serán de idéntica naturaleza unas y otras variables.

Para Raquel Gutiérrez Nájera, “El Ambiente es un conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempos determinados.”³

² BRANES, Ballesteros. Raúl. **Manual de Derecho Ambiental Mexicano**. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 20.

³ GUTIERREZ Nájera, Raquel. **Introducción al Estudio del Derecho Ambiental**, Porrúa, México 2000, p. 413.

La palabra interactuar significa relacionarse el conjunto de elementos naturales, materiales y espirituales que rodean a los seres vivos, cosas o fenómenos, suscitados en la tierra o en un espacio físico o geográfico determinado.

Por ello, el medio ambiente, es el espacio circundante de la vida, y que versa sobre las características esenciales, de la biosfera (entendiéndose por ésta como la parte de la tierra en la que existe vida, incluye parte de la atmósfera y del fondo de los mares). Por esta razón ha surgido la terminología biodiversidad, que se refiere a la variabilidad de organismos vivos de cualquier naturaleza, incluidos los ecosistemas terrestres, acuáticos y marítimos, que le dan esencia y razón de ser al planeta tierra.

Las preocupaciones de la supervivencia de las condiciones de vida sobre la tierra han sido el factor determinante para buscar diversas opciones que sean compatibles con su protección.

En la actualidad la piedra angular del Derecho Ambiental está respaldada en el principio que se ha dado en llamar "el que contamina paga", o todo aquel que contamina o causa daños y perjuicios causados, lo cual permite evitar o restringir la producción de calamidades al entorno que nos rodea, es decir, que se pague vía contribuciones o aprovechamientos tales daños, o por las medidas preventivas de sanidad, saneamiento y protección a los recursos naturales o por infringir las normas propias de esta materia.

La enseñanza y el adoctrinamiento sobre la cultura ambientalista y ecológica, es una tarea inaplazable, que debe partir del seno familiar, continuar en los centros escolares de todos los niveles de estudio, y hacerse realidad en el trabajo, en las fábricas, comercios, en las actividades pesqueras, agrícolas, ganaderas, silvícolas, en las vías públicas, centros de reunión social y en todos los medios en los que se desenvuelve o actúa el ser humano; toda vez que nos falta mucho

por avanzar en dichas cuestiones, lo que requiere formarle buenos principios y valores a la colectividad sobre la razón de ser del medio ambiente.

2.2.1 MEDIO AMBIENTE Y ECOLOGÍA.

Ambiente no es sinónimo de ecología, el término ecología a partir del decenio de 1960, comenzó a ser parte del vocabulario popular.

Esta ciencia tuvo su origen en la historia natural y algunos la consideran como una rama de la biología. Por otra parte, se entiende a la ecología como una ciencia transdisciplinaria (abarca más ciencias, va más allá de la biología).

En 1869, el biólogo Ernest Haeckel introduce la voz *Ecología*, la define como el estudio de las relaciones totales de los animales al medio orgánico e inorgánico". Del vocablo griego *oikos*, "casa" y *logos*, "ciencia". Literalmente Ecología es la ciencia o el estudio de los organismos en su casa. Por ende, no es sinónimo ambiente.

"En la historia de la Ecología pueden distinguirse cuatro etapas evolutivas:

1. Como parte de la Historia natural. Los primeros cazadores tenían ya un conocimiento de dónde, cuándo y cuánto alimento podían encontrar.
2. Rama de las ciencias biológicas. En 1789, Malthus en su *Ensayo de Poblaciones*, establece que el número de organismos se incrementa geométricamente, mientras que el suplemento alimenticio, aritméticamente. Fort'es, entre 1843 y 1887 llegó a la conclusión de que un lago podría caracterizarse como un "microcosmos". Por primera vez, se argumentó de manera científica, las interacciones entre los distintos componentes físicos y químicos (abióticos) y los organismos vivos (bióticos) de un sistema.

3. Creación del concepto de *ecosistema*. Esta unidad como concepto fue primeramente planteada por el botánico A. Tansley, quien introdujo el término *ecosistema*, definiéndolo como un sistema total que incluye no sólo los complejos orgánicos sino también al complejo total de factores que constituyen lo que llamamos medio ambiente.
4. Etapa actual. Ocupa el papel de una ciencia transdisciplinaria. vínculo entre las ciencias sociales y las ciencias naturales.”⁴

“Sin embargo, como ha señalado Odum, La palabra Ecología es con frecuencia empleada de manera errónea como sinónimo de “ambiente”... Krebs, dice que la ecología es el estudio científico de las interacciones que regulan la distribución y la abundancia de los organismos... por su parte la concepción de Eugene Odum de la ecología, como el estudio de la estructura y el funcionamiento de la naturaleza, si bien tiene sus méritos, no es lo suficientemente clara, se requiere una definición más ilustrativa y clara.”⁵

Por su parte, el medio ambiente, es el espacio en el que se desenvuelve la existencia física, los recursos naturales o sociales en un tiempo determinado. En un sentido restringido se puede asentar que es el conjunto de personas y circunstancias entre las cuales vive un individuo.

2.3 EL DERECHO AMBIENTAL Y LA RELACIÓN SOCIEDAD-NATURALEZA.

El tema de la relación sociedad-naturaleza ha sido explorado muchas veces, con resultados que ponen de manifiesto sus profundas y variadas implicaciones en cualquier análisis que se haga de la cuestión ambiental. De manera que el presente trabajo se limitará a reseñar algunos aspectos de esta relación, siguiendo una descripción que nos parece especialmente apropiada para los fines que se persiguen.

⁴ QUINTANA Valtierra, Jesús; *Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México. 2002. 371 p.

⁵ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, pp. 21 - 22.

El vínculo entre la sociedad y la naturaleza se establece a través de dos grandes tipos de factores: el conjunto de las acciones humanas que inciden sobre el sistema ecológico natural y el conjunto de efectos ecológicos generados en la naturaleza y que inciden sobre el sistema social.

Hay que tener en cuenta que los efectos ecológicos pueden representar respuestas de los sistemas naturales a las acciones humanas o pueden ser fenómenos espontáneos derivados del funcionamiento de los sistemas ecológicos. así como que las acciones humanas pueden ser acciones espontáneas de la sociedad o pueden representar la reacción social frente a efectos ecológicos naturales o inducidos antrópicamente.

El hecho es que la sociedad y la naturaleza se influyen de manera recíproca. En este proceso de interacciones es importante determinar no sólo las acciones de la sociedad respecto de la naturaleza y los efectos generados por ésta que inciden en la sociedad, sino también otros elementos que están presentes en dicho proceso. Desde la perspectiva de la sociedad, dichos elementos son: 1). Los sujetos que llevan a cabo tales acciones; 2). Las razones que los inducen a realizar esas acciones; 3). Los sujetos en los que inciden, en términos favorables o desfavorables, los efectos de las mismas acciones; y 4). La manera como dichos efectos inciden en la sociedad, por su parte, desde la perspectiva de la naturaleza. tales elementos son 1). La manera como las acciones humanas afectan a la naturaleza; 2). Los elementos naturales afectados por dichas acciones; 3). Los elementos o funciones ecológicas afectadas por la eventual transmisión de los efectos generados por las mismas acciones; y 4). La manera como se reorganiza la naturaleza de acuerdo con su lógica interna, lo que en definitiva la llevará a generar ciertos efectos que incidirán en la misma sociedad de donde nacieron las acciones que condujeron a una transformación de la naturaleza.

Esta descripción permite explicar con más claridad lo que entendemos por Derecho Ambiental y, en especial, su participación en la regulación jurídica

general de las relaciones sociales, así como las tendencias que presenta el desarrollo del mismo derecho ambiental. En efecto, la manera como la naturaleza es mediada por la sociedad tiene que ver, por lo general, con la forma como está organizada la sociedad. En otras palabras las relaciones entre los hombres en sociedad determinan, muchas veces, las modalidades que asume el nexo entre la sociedad y la naturaleza.

De la regulación de esas relaciones se ocupa el sistema jurídico. La norma jurídico-ambiental participa en la regulación de tales relaciones, pero desde la perspectiva que le es propia, es decir, a partir de su interés por la protección al ambiente. Mas la protección al ambiente no depende sólo de la manera como esté regulada directamente la relación sociedad-naturaleza, sino también y de modo principal como estén reguladas las relaciones sociales en general. Por eso el Derecho Ambiental tiende a incorporar sus criterios a las normas jurídicas que regulan las relaciones sociales desde otro punto de vista en especial, que es el económico, para que así el sistema jurídico en su conjunto quede al servicio de la protección al ambiente.

Así, nos damos cuenta de que el Derecho Ambiental tiene la tendencia de proyectarse hacia el campo de la regulación jurídica general de las relaciones sociales, porque ello es necesario para la protección del ambiente. Pero no pretende sustituir dicha regulación por otra exclusivamente ambiental, sino más bien participar en esa regulación.

Esto determina a su vez que la disciplina que se denomina Derecho Ambiental se ocupe principalmente de las normas jurídicas que regulan lo que podrían llamarse las relaciones más inmediatas entre sociedad y naturaleza y, por consiguiente, vuelque su atención en las normas jurídicas que han sido establecidas específica y exclusivamente para proteger el ambiente, a través de la ordenación de las conductas humanas que directamente

pueden influir de una manera relevante en las condiciones de existencia de los organismos vivos.

La identificación que se ha hecho de los factores críticos de la relación sociedad-naturaleza, tiene también importancia para el Derecho Ambiental desde la perspectiva de la política legislativa para la protección del ambiente. En efecto, esa identificación pone de manifiesto que la eficiencia de la norma jurídico-ambiental depende en buena medida de que en su formulación se evalúen correctamente los efectos que las acciones humanas podrían generar en la naturaleza, pues sólo así se tendrá como resultado una norma "técnicamente" apropiada. Sin embargo, cuando decimos que el Derecho Ambiental es eminentemente "técnico" se alude sólo a su dependencia de la obtención de los datos técnicos "naturales" que permitan hacerlo eficiente, sin tener en cuenta que la eficacia de la norma jurídico-ambiental está, además estrechamente vinculada con una correcta evaluación de los factores sociales que se encuentran presentes en la relación sociedad-naturaleza, que es lo que permite generar una norma prácticamente adecuada, desde un punto de vista social. De este último atributo carecen, por cierto, las normas jurídico-ambientales que son formuladas sin considerar todos los factores críticos de índole social que se hallan involucrados en la relación sociedad-naturaleza y, sobre todo, el porqué de ciertas acciones que se estiman desfavorables para el ambiente. Pero, el tan citado aspecto "técnico" del Derecho Ambiental –que hace patente la importancia de los estudios sociales sobre el ambiente--, suele ser olvidado, con la consecuencia de que el Derecho Ambiental, en muchos casos, termina siendo poblado por normas que son socialmente ineficientes y que, por lo mismo, tienen una existencia solo formal.

2.4 DEFINICIÓN Y NATURALEZA DEL DERECHO AMBIENTAL.

El Derecho, entendido como el instrumento por excelencia que regula las conductas humanas, no podía quedar rebasado por la problemática ambiental

inmersa en la cotidianeidad de la vida humana; luego entonces, tratando de revalorizar su función como el mecanismo más adecuado para normar y regular las conductas atentatorias contra el ambiente, su desarrollo obviamente en las cuestiones ambientales es novedoso y de un carácter técnico y científico muy profundo. Novedoso, por que rompe con las estructuras tradicionales del Derecho, encuadradas en los aspectos civilistas, penales, administrativos, o en grandes ramas del derecho, clasificado como Público y Privado, para dar lugar a un objeto que si bien no es nuevo para la sociedad, sí lo es para la ciencia jurídica, como lo es el rescatar la propia supervivencia del planeta.

En este orden, las definiciones que se han desarrollado en torno al Derecho Ambiental, han encontrado como antecedentes, varias elaboradas por la Comunidad Económica Europea (CEE), España, Venezuela, Bolivia, Perú; y más recientemente, en México por el Doctor Raúl Brañes Ballesteros, quien lo ha conceptualizado en los siguientes términos:

"El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos."⁶

De el concepto anterior, apuntaremos que si bien, la definición que asume el Doctor Brañes para el Derecho Ambiental, es muy completa y técnica, se encuentra limitada en sus alcances cuando alude a *conductas relevantes y modificación significativa*, calificativos, que no se deberían acoger, puesto que existen conductas casuales y no significativas pero que si modifican el ambiente por la reiteración de las mismas.

⁶ BRAÑES, Ballesteros Raúl. *Op. Cit.* p. 28.

Luego entonces, estaríamos más a favor de que conceptualizáramos al Derecho Ambiental, tomando en cuenta el objeto de su especificidad al margen de las modificaciones significativas o no que el mismo pueda entrañar, y entonces lo definiríamos como:

El conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos.

No obstante, lo podríamos hacer igualmente a partir de su especificidad como ciencia jurídica, y entonces lo definiríamos como:

El conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat.

El tratadista español Martín Mateo define al Derecho Ambiental de la siguiente manera:

“El Derecho Ambiental se entiende a partir de la realidad sistemática en que incide; y un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados y pueden ser simples o enormemente complejos y se caracterizan:

- a) Constituyen el soporte de la vida.
- b) Interaccionan con los organismos naturales.
- c) Tienen ámbito planetario.

Los sistemas ambientales, son materiales, físicos, químicos, suministran los elementos necesarios para que la vida se mantenga y evolucione.”⁷

⁷ MARTÍN Mateo, Ramón. *Manual de Derecho Ambiental*. Trivium, Madrid, España, 1995. p. 24

Raquel Gutiérrez Nájera, Define al Derecho Ambiental, tomando en cuenta su objeto de especificidad como: "un conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos.

A partir de su especificidad como ciencia jurídica, es el conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat"⁸

Al abordar el concepto de Derecho Ambiental, Quintana Valtierra señala: "Que tiene que ver con la continuidad de la vida sobre la tierra, no es del todo aventurado pensar que el acervo de normas jurídicas que están dirigidas a la salvaguardia de la biosfera, es lo que se denomina Derecho Ambiental... Se puede pensar también que el Derecho se encarga de la protección jurídica del equilibrio ecológico..."⁹

Por otro lado. Ramón Martín Mateo, asienta que: "El Derecho Ambiental, tiene perfiles revolucionarios, por sus propios cometidos que buscan la armonía en las relaciones del ser humano con la naturaleza o su medio ambiente...Es crudamente materialista, si bien necesita de apoyos éticos para muchas de sus realizaciones, entre ellas destacadamente la solidaridad. No busca ventajas, más que colateralmente, para los individuos o grupos aislados, sus objetivos afectan al conjunto de la especie. Este Derecho, en sentido estricto, es el que: Tutela los sistemas naturales que hacen posible la vida: agua, aire y suelo"¹⁰

De lo anterior podemos señalar que son contadas las Constituciones Nacionales que abordan la protección ambiental, quizás por la modernidad de estos planteamientos, suelen reseñar objetivos más ambiciosos, como la Española que

⁸ GUTIÉRREZ Nájera, Raquel. *Op. Cit.*, p. 118.

⁹ QUINTANA Valtierra, Jesús. *Op. Cit.* pp. 17 - 18.

¹⁰ MARTÍN, Mateo Ramón. *Op. Cit.*, pp. 61 - 64

incluye también los recursos naturales, indiscriminadamente la italiana, que tutela el paisaje , y las latinoamericanas, de parecido carácter.

El Derecho Ambiental dispone de una metodología coherente que trata de proteger el entorno vital determinante. Para ello incide sobre las conductas humanas prohibiendo su substancial alteración a través de la contaminación. Tiene implicaciones o manifestaciones del Derecho Privado, pero su meollo es fundamentalmente público, se impone fundamentalmente por el Estado, en cuanto que regula las relaciones del hombre con su entorno, por ello su carácter es autoritario y represivo, dentro de su sistema normativo, el Derecho Administrativo ocupa un espacio destacado teniendo en cuenta que los instrumentos que maneja son los idóneos para la conformación por el Estado de las conductas privadas adecuándolas a los intereses colectivos.

Para Raquel Gutiérrez Nájera, el Derecho Ambiental se orienta en torno a los siguientes *principios* y contiene los siguientes *caracteres*:

- 1) "Ubicuidad: Principio general y horizontal que rebasa un enfoque constitucionalista y garantista (se traduce en las exigencias de proteger al ambiente por todos los instrumentos jurídicos y públicos existentes).
- 2) Sustentabilidad: Es decir, una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de lo recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos.
- 3) Globalidad: Referido a una sola tierra condensa la frase de pensar globalmente y actuar localmente, y parte del supuesto de que lo que se haga en cada país para mejorar el ambiente beneficia a todos. El enfoque implica a todos los habitantes del planeta y a todos los poderes públicos

que en él habitan, la naturaleza integral e interdependiente de la tierra, nuestro hogar (Cumbre de Río, 1992.)

- 4) Subsidiaridad: Correlato de la globalidad; pensar globalmente y actuar localmente, es decir, que corresponde a cada región, municipio u otro ente local, tomar las medidas adecuadas para la gestión ambiental.
- 5) Solidaridad: Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y reestablecerla salud y la integridad del ecosistema de la tierra, el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presente y futuras, y se enmarca en la obligatoriedad del Estado en la conservación del hábitat y de la responsabilidad de todos en ese sentido.
- 6) Preventivo: El Derecho Ambiental se orienta y privilegia en la prevención de conductas atentatorias al medio, sobre la retribución o castigo, o los mismos.
- 7) El que contamina paga: Se quiere persuadir las conductas en función de los costos de lo mismos, es decir, quien genere los delitos ambientales, debe asumir el pago de su reparación.
- 8) Responsabilidad Compartida: Cuando existen fuentes múltiples de la contaminación.

Caracteres:

1. Objeto. El Derecho Ambiental es el que tutela los sistemas naturales que hacen posible la vida: agua, aire y suelo.

2. Un derecho predominantemente público. El Derecho Ambiental fundamentalmente público, se impone directamente por el Estado, en cuanto que regula las relaciones del hombre con su entorno y no de los sujetos privados entre sí.
3. Multidisciplinario. Es una disciplina de síntesis integradora de una serie de aportes de otros cuerpos jurídicos.
4. Vocación universalista. La norma ambiental, tiene por lo general un ámbito localizado de aplicación y está diseñada para incidir en las relaciones sometidas a las soberanías de los distintos Estados.
5. Los intereses colectivos. Los recursos naturales son de todos, luego entonces es difícil extrapolar principios del Derecho Privado, aunque los intereses colectivos puedan descomponerse a veces en la suma de intereses individuales y los ordenamientos contemporáneos defiendan también a quienes tienen meramente intereses legítimos en el caso, es lo cierto que los sistemas de protección jurídica están montados en general en torno a la tutela de los derechos subjetivos, cuya extrapolación a la del medio adecuado para la supervivencia de la especie, resulta difícil.
6. Supraconstitucional. Desde la óptica de su trascendencia individual suponen más bien deberes para los individuos, que fuente de generación de derechos subjetivos, el Estado, por ende, es un principal garante, pero sus responsabilidades no se agotan en su defensa en beneficio de sus ciudadanos, sino que los intereses implicados son compartidos por todos los habitantes del planeta. Luego entonces su rango excede del que suministran las constituciones estatales y su ubicación estaría en su escalón superior, en el que deberán asentarse las constituciones mundiales.¹¹

En este orden de ideas la naturaleza del Derecho Ambiental es de carácter Administrativo, y para una mejor comprensión de la misma, ubicaremos el estado actual del Derecho Ambiental, siguiendo algunas de las ponencias magistrales

¹¹ GUTIÉRREZ Najera. Raquel. Op. Cit. Pp 114-115.

realizadas durante la celebración del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Ambiental, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, septiembre de 1993, en donde los asistentes al mismo fueron contestes en definir y ubicar al Derecho Ambiental y su evolución, a saber:

- “1.- En el inicio del siglo XIX por la existencia de regímenes de propiedad privada (*como derecho absoluto*), predominando la legislación casual y por excepción la de naturaleza sectorial
- 2.- En el siglo XX, existe un cambio, empezando a emanar legislación ambiental propiamente dicha (*en salud pública, emitiéndose la Ley de Saneamiento Ambiental*), y hasta 1972 predomina la legislación sectorial de relevancia ambiental, y
- 3.- A partir de 1972, y bajo una visión holística y sistemática del medio ambiente, se empiezan a emitir la leyes generales de carácter ambiental y los Tratados Internacionales.”¹²

2.5 EL DERECHO AMBIENTAL COMO DISCIPLINA JURÍDICA.

En el caso del Derecho Ambiental, la cuestión que se examinará aquí acerca de si el Derecho Ambiental puede ser considerado como una disciplina jurídica es complicada por que como alguna vez se ha advertido, el Derecho Ambiental “penetra” en diversos sectores más o menos tradicionales de los ordenamientos jurídicos. En contra de la idea del Derecho Ambiental como una nueva disciplina jurídica, se manejan fundamentalmente dos tipos de argumentos, tienen que ver con su eventual naturaleza de “disciplina en formación” y con su presunta “falta de autonomía”. Ambos argumentos deben ser examinados con detenimiento.

El argumento que se fundamenta en el carácter de “disciplina en formación” que tendría el Derecho Ambiental y que obstaría a que se le pudiera considerar como

¹² GUTIERREZ Nájera, Raquel. *Soberanía, Control y Medio Ambiente: La Utopía del siglo XXI*, Tesis doctoral. CNACIPE. México, 1994.

tal, parte de un hecho cierto, al que sin embargo, se le atribuye una consecuencia que no le corresponde. Efectivamente, el Derecho Ambiental es una disciplina jurídica "en formación", en tanto su objeto –la legislación ambiental- se encuentra en una etapa de construcción de sus principios y sus técnicas, a la luz de lo que hoy se considera como ambiente y de las exigencias que plantea su protección.

Pero, de este hecho no puede arrancarse la conclusión de que no es aún una disciplina jurídica. Las disciplinas jurídicas, no son tales a partir de una determinada etapa de su desarrollo, sino de la definición de un objeto que le es específico y de un método que es apropiado para su estudio.

El argumento de la "falta de autonomía" del Derecho Ambiental, por su parte está referido a la carencia de un objeto que le sería propio como disciplina jurídica; lo que se denomina Derecho Ambiental, por tanto, no es sino un agrupamiento de normas jurídicas preexistentes que pertenecen a diversos sectores y que, por lo mismo, implica un recorrido horizontal del sistema jurídico; la verdad es que este argumento fluye a partir de un hecho parcialmente cierto, pero no sólo lo generaliza, sino que se interpreta de manera errónea, y en definitiva, lo utiliza para fundamentar conclusiones que son falsas. En efecto, tal razonamiento se concentra exclusivamente en el hecho de que el Derecho Ambiental se interesa en un conjunto de normas jurídicas preexistentes, a las que se les atribuye una anterior pertenencia. El argumento olvida, por consiguiente, lo "nuevo" que el Derecho Ambiental trae consigo en materia de principios y técnicas, es decir, no le concede, sin fundamento alguno, la importancia suficiente como para que ella pueda transformarse en el campo de una disciplina jurídica. Pero el error más grave de dicho argumento consiste en que no repara en la "novedad" del enfoque en que se basa el Derecho Ambiental y que es, en definitiva, lo que le falta la especificidad necesaria a su objeto. En efecto, a partir de un razonamiento equivocado sobre la cuestión de la "pertenencia" de las normas jurídicas a una determinada disciplina, este argumento ignora que la especificidad del objeto de una disciplina está dada por la legitimidad de su enfoque y que la "pertenencia" de

un objeto a una disciplina es una consecuencia de lo anterior, lo que por otra parte no puede considerarse en los términos de exclusividad y de exclusión en que hace. El argumento de la "falta de autonomía" del Derecho Ambiental tiene que ver, en última instancia, con la negación de la especificidad de su objeto. Esta especificidad es examinada a continuación, considerándose en primer término el hecho de que, muchas veces, el Derecho Ambiental se ocupa efectivamente de normas jurídicas que se encuentran incorporadas en ordenamientos en torno a los cuales se han constituido "antes" ciertas disciplinas jurídicas o que, en todo caso, son de interés para dichas disciplinas por que tiene que ver con su campo de estudio también constituido desde "antes". Aunque sea obvio, hay que decir que el Derecho Ambiental se ocupa de esas normas por que ellas presentan una relevancia ambiental, en tanto se refieren a otras conductas humanas que pueden incidir en el campo de la protección del ambiente. Así ocurre, por ejemplo, con las normas que tratan la llamada responsabilidad civil extracontractual, que son normas que por lo general encuentran en los Códigos Civiles y que son objeto de estudio por la disciplina denominada Derecho Civil; pero que también son de interés para el Derecho Ambiental, desde la perspectiva del daño ambiental. En ese sentido, hay que tener claro que ninguna norma jurídica "pertenece" de manera exclusiva y excluyente, a una disciplina jurídica determinada, si esa norma es susceptible de ser analizada desde perspectivas distintas. Dicho de manera sintética en estos casos, el Derecho Ambiental hace una lectura distinta de esas normas, por que su enfoque es diverso al que asumen tales otras disciplinas. Y la legitimidad de ese enfoque es indiscutible. En consecuencia, en dichos casos el Derecho Ambiental tiene la autonomía que le confiere la especificidad de su objeto.

En resumen: el Derecho Ambiental tiene un objeto concreto, la especificidad de este objeto está dada, muchos casos no por la pertenencia a lo que se ha identificado como legislación ambiental, de manera exclusiva y excluyente, de las normas jurídicas respectivas, sino por la especificidad del enfoque propio del Derecho Ambiental. En otros casos, sin embargo, a dicha especificidad se agrega

la que resulta del hecho de que la norma en cuestión ha sido exclusivamente concebida para efectos ambientales y no tiene ninguna otra relevancia. El Derecho Ambiental es una disciplina que ha logrado como suele decirse “construir su objeto”. Por tanto es una disciplina autónoma. Con todo, esa autonomía no tiene un sentido absoluto, como ocurre por lo demás con todas las disciplinas jurídicas, que en estricto rigor son sólo relativamente autónomas. La relatividad de esta autonomía se explica por la pertenencia de cada sector a un sistema global —el sistema jurídico— donde se encuentran los principios que son comunes a todos los subsistemas (los principios generales del Derecho).

2.6 DIFERENCIA ENTRE DERECHO ECOLÓGICO Y DERECHO AMBIENTAL.

En la doctrina jurídica hablamos del Derecho Ecológico, mismo que se integra por un *conjunto de principios y preceptos jurídicos que van enfocados a la protección del medio ambiente de los seres vivos, en función de los ecosistemas que representan su soporte fundamental de su existencia, desarrollo y preservación. Es el Derecho que regula y protege la vida.* Sin embargo no podemos perder de vista que el Derecho Ecológico se complementa con el Derecho Ambiental, porque su objeto y campo de actuación práctica de ambas disciplinas van enfocadas a defender estándares de la calidad de la vida humana contra riesgos del ambiente, por esa razón, sus principios pretenden a toda costa alcanzar la eficaz protección de los ecosistemas, para salvaguardar y acrecentar la salud pública y los recursos naturales.

El Derecho Ambiental está integrado por un sistema de normas de Derecho Público que regulan las relaciones de lo seres humanos con lo diversos recursos naturales, que son la razón de ser y el soporte de aquellos, y que procuran normar las conductas humanas para la protección, aprovechamiento y restauración de la flora y fauna terrestre y acuática, para que perdure y se mejore toda clase de vida terrestre.

Por ello, los principios ecológicos son un ingrediente fundamental del Derecho Ambiental, mismos que asumen la piedra angular de su cimentación, razón de ser y sentido en pro de la vida; alcanzando la convicción, que éste representa la ordenación jurídica de la política ambiental.

CAPÍTULO III.

BASES CONSTITUCIONALES PARA LA PROTECCION JURIDICA DEL AMBIENTE.

CAPÍTULO III.

BASES CONSTITUCIONALES PARA LA PROTECCION JURIDICA AL AMBIENTE.

3.1 PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La idea de la supremacía de la Constitución, que es uno de los principios fundamentales del constitucionalismo, es también una de las reglas básicas del sistema jurídico mexicano; en efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema de la Unión, según lo dispone el artículo 133 de nuestra Carta Fundamental. El principio de la supremacía de la Constitución hace aconsejable en este caso, como en otros, iniciar el examen del sistema jurídico de la protección del ambiente en su conjunto con las disposiciones legislativas que se refieren a esta materia, denominadas aquí "bases constitucionales" dado que a partir de ellas se construye el sistema jurídico en cuestión.

Al lado de estas disposiciones, existen otras que están dispersas en toda la Constitución Política y que se refieren a ciertos elementos ambientales o a determinadas actividades que pueden generar efectos ambientales, como las tierras y las aguas, los mares, la atmósfera, los minerales, la energía eléctrica, la energía nuclear, los asentamientos humanos, las actividades industriales, el patrimonio cultural, etcétera. Éstas son también "bases constitucionales" respecto de cada una de las materias de que se ocupan, pero por razones que ocupan el presente trabajo, su análisis queda reservado, en consecuencia, este capítulo solo se concentra en el análisis de las bases constitucionales que tratan los aspectos más generales de la protección del ambiente, en coherencia con la idea de que esta parte de la tesis se ocupe de la protección del ambiente en su conjunto.

La primera de estas bases es la disposición contenida en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que se refiere a la idea de la conservación de recursos naturales, la norma que contiene esta idea pertenece al texto original de la Constitución Política de 1917 y, no obstante los cambios que ha experimentado el párrafo tercero del artículo 27, ha permanecido inalterable.

La incorporación del principio de la conservación de los recursos naturales en general a la Constitución Política de 1917, debe ser considerada junto con el profundo cambio que ella estableció respecto del sistema de propiedad y más específicamente, con la idea de la función social de la propiedad privada que la Constitución consagró, en sustitución de la idea de la propiedad privada como un derecho absoluto. En consecuencia, el artículo 27 de la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, hasta entonces vigente, establecía en su párrafo primero:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse”.

Se trataba del concepto de la propiedad privada como un derecho absoluto, que iban a desarrollar los Códigos Civiles locales, como ocurrió con los Códigos Civiles para el Distrito Federal de 1870 y 1884. Dentro de esa concepción, no tenía cabida la idea de la protección de los recursos naturales, pues de acuerdo con la misma el dueño de las cosas tenía e derecho de usar y disponer de ellas a su libre arbitrio.¹³

Hay que señalar que, respecto a la propiedad territorial, esta concepción tuvo en el seno del Congreso General Constituyente de 1856, un decidido impugnador: el diputado Ponciano Arriaga, quien sin renunciar a los principios que fundamentaban la propiedad privada, sino más bien a partir de los mismos, sostuvo

¹³ Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1973*, Editorial Porrúa, México, 1973, 5° ed. rev. y aum. y puesta al día, p. 595.

vigorosamente, la necesidad de modificar el régimen territorial entonces vigente, para resolver los graves problemas sociales que aquejaban al país. El diputado Arriaga estimaba que si bien "el derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales", tal derecho "no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción, concluyendo entonces que "la acumulación en poder de uno o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la indole del gobierno republicano y democrático". Por tanto proponía un sistema de limitación de la propiedad territorial que excediera de 15 leguas cuadradas (cuando ella no fuera deslindada y cultivada), que permitiera el acceso a la propiedad de la tierra de otras personas, con la obligación de cercarla y cultivarla. El voto particular del señor Arriaga fue discutido en Comisión y en definitiva no tuvo consecuencia en el texto de la Constitución Política de 1857, pero sus ideas no cayeron en el olvido, ya que en cierto sentido reaparecieron 60 años más tarde y se incorporaron a la Constitución Política vigente.

Regresando a la Constitución Política de 1917, hay que decir que el nuevo sistema de propiedad descansaba en una premisa ideológica-jurídica, a saber, que la propiedad de las tierras y de las aguas correspondía originariamente a la nación, que había tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de éstas a los particulares, constituyendo la propiedad privada a través de un acto de desmembramiento de esa propiedad plena, que consistía en otorgar el dominio directo a los particulares, pero conservando el dominio eminente de las mismas y quedando siempre a salvo su facultad de reunificar lo que se reunificar lo que se había desmembrado a través del ejercicio del derecho de reversión, que la Constitución Política asumía la forma de derecho de expropiación.

Las ideas que siguen en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y que son las que interesan especialmente en este tema ambiental del precepto invocado, están vinculadas estrechamente a las anteriores. Se trata de la disposición en virtud de la cual se estableció que la nación tendría en todo tiempo el derecho de

regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales –que la Constitución denomina “elementos naturales”--, susceptibles de apropiación. El objeto de tal regulación consistiría en hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Así se introdujo en la Constitución el principio de la conservación de los recursos naturales.

Estos tres enfoques son el resultado de tres visiones de la problemática ambiental que, cronológicamente, corresponden a épocas diversas. En los dos primeros no está aún presente una concepción del ambiente y de la función de su protección global; en efecto el primero de los enfoques tiene que ver con una visión que identifica la problemática ambiental con el aprovechamiento irracional de los recursos naturales, mientras que el segundo identifica dicha problemática con los efectos nocivos que genera la contaminación ambiental para la salud humana. Ambas visiones se refieren a elementos principales de la problemática ambiental. En cambio, el tercer enfoque razona sobre la base de una concepción moderna del ambiente, pero limita el alcance del principio del “cuidado del medio ambiente” a la situación en la cual queda inscrito dicho principio, esto es, al uso de los recursos productivos por los sectores social y privado.

El principio de la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación ha sido sin lugar a dudas la base constitucional más importante para la protección del ambiente en su conjunto. A partir de él se han estructurado no solamente los principales ordenamientos jurídicos que regulan la conservación de ciertos recursos naturales, sino también la misma Ley Federal para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental y, más tarde, la Ley Federal de Protección al Ambiente, en algunos de sus aspectos relativos a la protección del medio natural.

La segunda de estas bases es la disposición contenida en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, que se refiere a la prevención y control de la

contaminación ambiental. Esta idea fue incorporada a la Constitución Política de 1917, y es otro de los elementos principales de la protección al ambiente.

Finalmente la tercera de estas bases es la disposición contenida en el Párrafo sexto del artículo 25 constitucional, que se refiere al cuidado del medio ambiente, con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos por los sectores social y privado. Esta idea fue incorporada a la Constitución Política en 1983. Se trató de la primera ocasión en que la Carta fundamental mencionó al "ambiente" o "medio ambiente" como tal.

En 1987, estas bases fueron ampliadas y modificadas mediante reformas a los artículos 27 y 73 constitucionales, que incorporaron el deber del Estado de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la facultad del Congreso de la Unión para establecer un sistema de competencia concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente. Tales reformas se examinan también en el presente trabajo, que precisa las consecuencias que implican en la división de facultades entre los tres niveles de gobierno, en comparación con el anterior régimen de distribución de atribuciones. El análisis de cómo se reparten esas facultades hará necesario, a su vez, que se examinen las facultades de los municipios en materia de protección al ambiente.

3.2 ANÁLISIS AMBIENTAL DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

El texto del artículo 27 Constitucional aprobado en 1917 contiene tres principios que son especialmente relevantes desde un punto de vista ambiental y que, por otra parte, están íntimamente vinculados entre sí.

El primer principio contenido en el primer párrafo del artículo se refiere a la naturaleza derivada de la propiedad privada sobre las tierras y las aguas, dentro de la concepción asentada en la Constitución sobre la propiedad originaria de la

nación respecto de dichas tierras y aguas. Como se ha dicho, prescribe el párrafo inicial del artículo 27 constitucional –en un texto que no ha sufrido modificaciones desde 1917–, lo que sigue:

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.

Esto significa que la propiedad privada existente sobre esos bienes quedó vinculada en la Constitución a la propiedad que la nación mexicana como sucesora de la corona española, tuvo y tiene sobre los mismos y con base en el cual pudo y puede constituir a su respecto la propiedad de los particulares, de la misma manera como la hacían los reyes de España, por un acto que Andrés Molina Enríquez calificaba de “desprendimiento” y que podía asumir la forma de “dominio directo a favor de los particulares, y en forma de propiedad individual”. La consecuencia quizá más importante de lo anterior consistía en que la corona conservaba siempre el llamado derecho de reversión para hacer efectivos sus derechos de propiedad plena. Pero, la nación también puede hacer valer ese derecho de reversión respecto de los particulares a través del mecanismo de la expropiación prevista en el párrafo segundo del artículo 27, precisamente por que detenta la propiedad originaria de las tierras y las aguas.

El cambio introducido por el Congreso Constituyente de Querétaro no debe, sin embargo, entenderse como encaminado a la supresión de la propiedad privada de los medios de producción, pues decididamente no era ése su propósito. Esta afirmación hace necesarias, sin embargo, algunas precisiones. En efecto, el cambio que introdujo la Constitución no consistió tanto en un restablecimiento de una concepción “regalista” o “estatista” de la propiedad, sino más bien en la sustitución de una concepción de la misma como un derecho absoluto, “consentida” en el siglo pasado” por una concepción del derecho de propiedad

como una función social, que ya surgía en el plano de las ideas político-jurídicas, pero aún no había tenido una expresión en el derecho positivo. Que esta concepción haya sido vinculada a un intento de rectificación histórica respecto del conocimiento que tuvo la propiedad privada en el país durante el siglo XIX, no quita ni pone en duda la voluntad del constituyente de 1917 para que de allí en adelante la nación tuviera en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, que es uno de los aspectos más fundamentales del cambio introducido en el sistema de propiedad.

Con esta portada ideológica del artículo 27 constitucional se vincula de la manera ya vista el segundo principio a que atiende a nuestro tema, que en los términos utilizados en el párrafo tercero de este precepto se formula de la siguiente manera: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...". El principio está en la primera parte del párrafo tercero del mismo artículo 27 y no ha sido objeto de modificaciones.

En efecto, al igual que la norma del párrafo segundo del artículo en comento que se refiere a las "expropiaciones", ella no aparece limitada a las tierras y las aguas, por lo que debe entenderse que comprende todos los bienes que pueden ser materia del dominio privado, especialmente en ausencia de otras normas constitucionales que se refieren a la propiedad privada. La relevancia ambiental de esta concepción de la propiedad privada como función social es evidente, si se repara en que la protección del ambiente puede muchas veces exigir, en una sociedad donde existe de una manera generalizada esa forma de propiedad, la limitación de ciertos atributos del dominio privado.

Pero en el artículo 27 se dejó consignado, además, un tercer principio, en virtud del cual la nación tendría en todo tiempo el derecho "de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su

conservación...". Más aún, a continuación dispuso que "con ese objeto se dictarán las medidas necesarias para (...) evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

Las ideas contenidas en esta parte del párrafo tercero del artículo 27 constitucional apuntan a dos direcciones que, sin embargo, son convergentes: la distribución equitativa de la riqueza pública constituida por los recursos naturales y la conservación de los mismos. En efecto.

La regulación del aprovechamiento de tales recursos "en beneficio social", como dejó establecido la reforma constitucional de 1976, debe procurar simultáneamente tanto su distribución equitativa como su conservación, ideas que están vinculadas entre sí, por que no pocas veces la desigualdad en dicha distribución acarrea el deterioro, por sobreexplotación, de los recursos naturales.

La idea de la conservación de los recursos naturales, tal como ella está establecida en la Constitución Política, no se opone, por cierto, al aprovechamiento de los mismos, al contrario la prescripción del constituyente de 1917 está encaminada a dejar en claro que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, entre otros fines para cuidar de su conservación, aprovechamiento, ideas, por lo tanto, vinculadas entre sí, ya que el aprovechamiento de los recursos naturales se encuentra subordinado, entre otras modalidades a la conservación de los mismos.

La conclusión más general a extraerse de esta norma se puede resumir diciendo que el Constituyente de 1917 estableció que los recursos naturales debían ser utilizados racionalmente, esto es, de acuerdo con una lógica productiva que les era propia, independientemente de la lógica productiva,

individual o social, en que estuviere inspirado el resto del sistema económico.

3.3 ALCANCES JURÍDICOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1971.

La reforma constitucional que se alude, adolece de excesos y de omisiones. Los excesos tienen que ver con la manera como fue federalizada la prevención y control de la contaminación ambiental; las omisiones, con que dicha federalización no le proporcionó a la ley que se había expedido recientemente sobre la materia el fundamento constitucional que le era necesario, dicha reforma hubiera cumplido con un cometido verdaderamente útil si se hubiere limitado, por ejemplo, a establecer en la fracción XVI del artículo 73 constitucional que el Congreso de la Unión tenía facultad para legislar sobre la protección del ambiente. por otra parte, la idea de otorgarle atribuciones al Consejo de Salubridad General para adoptar medidas destinadas a prevenir y combatir la contaminación ambiental, fue un tanto errada. Todos estos puntos serán desarrollados a continuación.

En primer término, debemos decir que compartimos la opinión formulada por el Maestro Felipe Tena en cuanto a que las materias de salubridad que aparecen mencionadas en la fracción XVI del artículo 73 constitucional son materias federales. Por consiguiente, entendemos que al pasar a ser mencionadas la prevención y control de la contaminación ambiental en ese precepto, se transformaron constitucionalmente en una materia federal y, por tanto, quedó fuera de las atribuciones de cada estado la facultad de legislar sobre la misma materia, como una cuestión de salubridad local. Esta federalización irrestricta de la facultad de legislar sobre la prevención y control de la contaminación ambiental fue un exceso.¹⁴

¹⁴ Cfr TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 21^o ed., 1965, p.383.

Esta consecuencia jurídica de la reforma de 1971 ha sido modificada, sin embargo, por la reforma que se hizo en 1983 al artículo 4° constitucional. En efecto, a raíz de esta última reforma, se dispuso que la ley establecería "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 constitucional...". Esto significa, en nuestra opinión, que la prevención y control de la contaminación ambiental desde la perspectiva de la protección de la salud humana, puede dejar de serlo en la forma que lo disponga el Congreso de La Unión, pues la salubridad general ya no es una materia comprendida de manera necesaria en la órbita de las facultades exclusivas de la Federación.

Pero la reforma de 1971 fue también omisa, en tanto no le proporcionó a la Ley Federal para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental el tipo de fundamento constitucional apropiado. En efecto, la ley aludida no era sólo un ordenamiento jurídico referido a la materia de salubridad, sino también a la contaminación ambiental en general y, en un cierto modo, a la protección del ambiente y no la contaminación ambiental en función de la salud humana.

Finalmente, la reforma constitucional de 1971 fue desatinada en tanto contribuyó a consolidar una situación constitucionalmente anómala mediante la asignación de nuevas atribuciones al Consejo de Salubridad General y, de paso, a generar ciertas dudas sobre si la prevención y control de la contaminación ambiental se había transformado en una materia de la exclusiva competencia de dicho Consejo.

3.4 LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL AMBIENTE A PARTIR DE LA REFORMA DE 1983.

La reforma del artículo 25 constitucional que entró en vigor en 1983, incorporó explícitamente a la Constitución Política la idea de la protección del ambiente en su conjunto por medio de la expresión "cuidado del medio ambiente". en una particular opinión, esta reforma profundizó la idea contenida en el artículo 27

constitucional, al llevarla más allá de la cuestión de la conservación de los recursos naturaleza, pero, no lo hizo en los términos amplios que hubieran sido deseables, según se verá a continuación.

En diciembre de 1982 la nueva administración remitió al Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas que reformaban y adicionaban diversos preceptos constitucionales. Una de ellas reformaba y adicionaba los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales, que es la que presenta un particular interés para este tema.

En efecto, con base en esa iniciativa fue reformado totalmente el artículo 25 constitucional, para incorporar en ese precepto la idea de la rectoría estatal de la economía y otras relativas al funcionamiento de la economía mixta en el país, entre las que está la que ahora contiene el párrafo sexto del nuevo artículo 25.

El énfasis inicial de esta norma está colocado en el apoyo y el impulso que el Estado, en ciertas condiciones dispensar a las empresas no estatales en un sistema de economía mixta, haciendo explícito un principio que estaba implícito en la constitución económica del país y que tenía tras de sí una larga práctica.

Sin embargo, la parte final de la misma norma agrega algo nuevo: la disposición en virtud de la cual el Estado puede "sujetar" a los sectores social y privado, "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". La novedad de la disposición consiste no sólo en que la Constitución por vez primera menciona al ambiente (como medio ambiente), sino también y fundamentalmente en la conceptualización que de manera implícita hace de éste, pues al separarlo de la idea de los recursos productivos le da la connotación globalizadora que le es propia. El ambiente

así entendido debe ser "cuidado", en los términos que establece el párrafo sexto del nuevo artículo 25 constitucional.

Esta disposición pudiera considerarse, desde diversos aspectos como una reiteración de otras preexistentes.

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. Toda vez que, en efecto, la legislación ambiental establece, muchas veces, restricciones a las actividades de las empresas en beneficio de la protección del ambiente, por tanto, el nuevo texto del párrafo sexto del artículo 25 constitucional, le proporciona a ese tipo de restricciones legales, su necesario fundamento en la Constitución Política, en consecuencia, la legislación ambiental, considerada desde la perspectiva de las restricciones que ella impone a las actividades económicas, ha tenido siempre en el artículo 5° el fundamento constitucional que le era indispensable (el principio de la libertad económica, que prescribe que la libertad puede quedar sometida a restricciones que tiene que ver con los intereses generales de la sociedad).

En consecuencia, a partir de esta reforma, la Constitución Política contiene un principio sobre la protección del 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.

Pero las limitaciones de este principio son también evidentes, primero, el principio se refiere al uso que hagan de los recursos productivos los sectores social y privado, es decir, no incluye el uso que haga el sector público.

Y segundo, el principio se refiere exclusivamente al uso de los recursos productivos como factor eventual de la degradación del ambiente, es decir, el principio no considera todos los elementos que pueden contribuir a dicha degradación.

3.5 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1987 A LOS ARTICULOS 27 Y 73.

Esta situación se modificó de manera sustancial con las reformas que se introdujeron durante 1987 a los artículos 27 y 73 constitucionales, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de ese año y entraron en vigor al día siguiente.

La reforma que se hizo al artículo 27 constitucional consistió en una adición a su párrafo tercero, en virtud de la cual quedó incorporada en ese texto la idea de que, como consecuencia del derecho que la nación tiene en todo tiempo de imponer a la propiedad privada 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". Con esta reforma pasó a formar parte de la Constitución Política el principio de que es un deber del Estado velar por la protección al ambiente, entendida como una protección integral del mismo.

La reforma del artículo 27 constitucional superó esta idea de la protección del ambiente circunscrita a la protección de ciertos componentes suyos o de la regulación de algunas actividades que lo afectan, mediante la incorporación de una concepción de la protección integral del ambiente. En efecto, 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.

Con ello, el constituyente estableció las bases para la regulación integral de la materia en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como quedó claro durante la discusión de la iniciativa en el Congreso de la Unión.

El cambio que se introdujo en el artículo 73 constitucional no fue menos importante, toda vez que consistió en incorporar un inciso G a la fracción XXIX de ese precepto, con el objeto de facultar al Congreso de la Unión "para expedir las 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".

El propósito de esta reforma fue permitir la participación de las entidades federativas y de los municipios en los asuntos ambientales, que de acuerdo con las disposiciones constitucionales en vigor estaban hasta ese momento prácticamente concentrados en la Federación, de este modo, se establecieron las bases para una descentralización.

3.6 OTRAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DE RELEVANCIA AMBIENTAL.

El artículo 3° constitucional, en sus fracciones II inciso b) y III, establece:

II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidad ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, *al aprovechamiento de nuestros*

recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

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

Resulta evidente el interés del Estado, plasmado en las fracciones transcritas, por establecer e impartir un tipo de educación encaminada a desarrollar congruentemente todas las facultades del ser humano, promoviendo el amor a la patria y una conciencia de solidaridad, responsabilidad y justicia.

La educación es un elemento indispensable para lograr el desarrollo armónico del individuo. Con educación se incrementa el espíritu de solidaridad y justicia. Por ende el aprovechamiento de los recursos naturales tenderá a darse en un marco de responsabilidad y sustentabilidad.

Consecuentemente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 bis, fracción XXII, establece como atribución de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales:

Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica de la materia; promover que los organismos de promoción y cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la

Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de la educación.

Asimismo, el artículo 4° en su tercer párrafo establece que 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.

Además, con la adición que se hizo de un quinto párrafo al citado artículo 4° constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Junio de 1999, se establece como garantía el que "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar".

Por otra parte, el artículo 15 fracción XII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece:

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

A partir de una interpretación armónica de ambos preceptos, se puede deducir que el derecho a la protección de la salud que garantiza al artículo 4° constitucional implica, entre otros, el derecho a un medio ambiente sano, conforme a los términos de lo dispuesto por el artículo 15 fracción XII de la Ley General del equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El artículo 115 Constitucional, relativo a la composición y división territorial de las entidades federativas, las cuales tendrán como base para ello al municipio libre, establece en su fracción V lo siguiente:

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

Por último, el artículo 122 Constitucional, en su base primera, fracción V inciso j), establece entre otras, la facultad con que cuenta la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

3.7 LA PROTECCION CONSTITUCIONAL DEL AMBIENTE EN EL DERECHO COMPARADO.

Una visión comparatista puede proporcionar una idea de las tendencias que prevalecen en la protección constitucional del ambiente, y de alguna manera, observar ciertos elementos que deben considerarse, si fuere el caso, en la tarea de perfeccionar las ideas que ya contiene la Constitución Política.

En general, de esas tendencias es posible decir, que a partir de una concepción amplia del ambiente, apuntan por una parte a dejar establecido que la función del Estado es velar por la protección del ambiente y, por otra, que todos los habitantes tienen derecho a un medio ambiente adecuado, pero también tienen el

deber de cuidar su conservación, en el contexto de una idea más fundamental, que tiene que ver con la necesidad de modificar los procesos productivos y de armonizarlos con la base natural que los sustenta. En efecto, una breve revisión de las Constituciones más modernas, pone de manifiesto que todas o algunas de estas ideas, se han incorporado a la mayor parte de las Leyes Fundamentales expedidas después de la Segunda Guerra Mundial, con un énfasis que cambia de país en país, pero que expresa siempre la idea fundamental de la protección del ambiente en su conjunto como una condicionante de la lógica productiva de cada sistema económico.

Así ocurrió con casi todas las Constituciones Políticas de Europa del Este, que, en su momento, establecieron principios que tenían como propósito la lógica productiva de los sistemas económicos entonces vigentes —el crecimiento económico para satisfacer cada vez más completa las necesidades de la población—, el uso racional de los recursos naturales y la protección al ambiente, que eran elementos no considerados inicialmente por la lógica de dichos sistemas.

La disposición que sobre el tema contenía la Constitución Política de 1977, en la desaparecida Unión Soviética, puede ilustrar el modelo que ofrecían las Leyes Fundamentales de tales países. Esa disposición, siguiendo de cerca la anterior Constitución de la URSS, prescribía que en interés de la presente y de las futuras generaciones, se adoptan en la URSS las medidas necesarias para la protección y el uso racional, científicamente fundamentado, de la tierra y el subsuelo, de los recursos acuáticos, de la flora y la fauna, para conservar limpios el aire y el agua, asegurar la reproducción de las riquezas naturales y el mejoramiento del medio ambiente.

En cambio, las Constituciones Políticas de los países de Europa Occidental, es menos frecuente hallar este tipo de disposiciones. Es decir, los casos se encuentran limitados a Grecia, Suiza, Portugal y España.

En efecto, la Constitución Griega de 1975 establece que constituye una obligación del Estado la protección del ambiente natural y cultural (artículo 25). La Constitución Suiza, revisada en 1957, 1962 y 1975, distribuye la competencia para la protección al ambiente entre la Confederación y los Cantones, la Constitución Portuguesa de 1976 establece que todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida, saludable y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo así como otras disposiciones. La Constitución Española de 1978, también prevé la existencia de este derecho-deber, así como otras reglas, que serán examinadas a continuación.

La Constitución Española de 1978 proporciona el modelo más reciente de protección constitucional del ambiente en Europa Occidental. La disposición básica es su artículo 45, que establece que todos tienen el derecho de disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, también prescribe que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva, y concluye con una norma que previene que para quienes violen lo dispuesto en el apartado 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.

Del conjunto de esas disposiciones resulta, como hemos tenido la oportunidad de señalarlo, que la Constitución Española al imponerle a los Poderes Públicos la obligación de velar por la utilización racional de los recursos naturales, ha introducido un nuevo principio en el sistema económico, en virtud del cual los recursos naturales deben ser empleados de acuerdo con la racionalidad que le es propia a dichos recursos y no de acuerdo con la lógica productiva, individual o social, que están en la base del sistema capitalista.

Esta tendencia de constitucionalizar los principios fundamentales de la protección al ambiente, se ha expresado también en las Constituciones políticas de los países de América Latina que se han expedido a partir de 1972, como es el caso de Leyes Fundamentales de Panamá, Cuba, Perú, Ecuador, Chile, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Colombia y Paraguay,

CAPÍTULO IV.

DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

CAPITULO IV.

DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

4.1 DIVISIÓN DE LAS FACULTADES EN MATERIA AMBIENTAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS.

México está compuesto como una República Federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación, establecida según los principios de la Constitución Política (Artículo 40). En México, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal (Artículo 41, párrafo primero).

Como se ha dicho, corresponde a la Constitución Política delimitar el ámbito de las jurisdicciones entre la Federación y los Estados. Esta cuestión la resuelve la Constitución mediante una regla que dispone, a la letra lo que sigue:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados” (Artículo 124).

En consecuencia, corresponden a los Estados todas las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los órganos de la Federación. Sin embargo, la verdad es que la Constitución concede a los órganos de la Federación una cantidad tan importante de facultades, que la regla en cuestión está lejos de tener los alcances que pudieran suponer.

Algo parecido ocurría hasta 1987 en materia ambiental, pues las facultades que correspondían a los estados en este ámbito eran escasas y de poca significación, ya que la propia Constitución había concedido dichas facultades, casi sin excepciones, a los órganos de la Federación. En efecto, aunque la Constitución todavía no contenía una norma que globalizara la función de la protección del medio ambiente y menos aún una norma que depositara en la Federación todas las facultades sobre la materia, las normas vigentes hasta esa época dejaban prácticamente sin aplicación del artículo 124 Constitucional, al conferirle a la Federación la mayor parte de las atribuciones sobre la materia.

Así sucedía en lo relativo a la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación; a la prevención y control de la contaminación ambiental desde la perspectiva de la protección de la salud humana, y al cuidado del medio ambiente frente al uso de los recursos productivos por los sectores social y privado. Como es obvio, estas facultades permitían hasta 1987, que el Congreso de la Unión pudiera expedir, a su vez, leyes sobre tales materias, como parte de sus facultades implícitas.

Pero, además hay que recordar que el artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre un conjunto de materias que se refieren a elementos ambientales, lo que implica que tales cuestiones ambientales, deben ser consideradas como materia federal, esto, porque han sido colocadas expresamente por otras disposiciones de la Constitución dentro de la jurisdicción de la Federación (aguas, minerales, hidrocarburos, energía eléctrica y nuclear, etc.). Lo que significaba, hasta 1987, que el Congreso de la Unión podía legislar sobre los aspectos ambientales involucrados en esas materias. Para entender los alcances de esta concentración de las facultades ambientales en la Federación, recordemos que el mencionado precepto constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, y energía eléctrica nuclear, así como para expedir las leyes del trabajo (fracción X); Para dictar leyes sobre colonización, emigración e inmigración, junto

con las ya mencionadas sobre salubridad general de la República (fracción XVI); Para dictar leyes sobre las vías generales de comunicación y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracción XVII); Para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés social (fracción XXV); Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos (fracción XXIX-C), Para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social (fracción XXIX-D); Para expedir leyes tendientes a la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (fracción XXIX-F); y en general, para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión (fracción XXX). Esta última disposición es la fuente de las facultades implícitas, entendiéndose por estas como "las que el Poder Legislativo puede conferirse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas, es decir, las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales"¹⁵

En el ejercicio de estas facultades implícitas, el Congreso de la Unión podía legislar sobre la conservación de los recursos naturales que son susceptibles de apropiación, así como sobre las demás materias que la Constitución había colocado expresamente dentro de la jurisdicción de la Federación. Así, el Congreso De la Unión se concedía así mismo esta facultad implícita y podía otorgarle a los otros dos poderes las facultades necesarias para el cumplimiento de los cometidos que les son propios a dichos Poderes en relación con las mismas materias.

¹⁵ Cfr. TENA Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 21ª. Edición., 1985. p. 116.

Todo eso ha sido modificado por la reforma de 1987 al artículo 73 Constitucional ya examinada, en efecto, el hecho de que la Constitución faculte al Congreso de la Unión "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", significa que éste puede y debe distribuir los asuntos ambientales en los tres niveles de gobierno, en la forma que el mismo Congreso de la Unión determine.

El cambio en comento ciertamente era necesario, toda vez que el hecho de que la materia ambiental fuera eminentemente federal, no sólo era contradictorio con el sistema federal, sino también era un obstáculo para una gestión ambiental adecuada,, en efecto, se admite que la problemática ambiental tiene una cierta naturaleza regional, mas debemos tener en cuenta que esta naturaleza no debe anteponerse al verdadero cuidado de nuestros recursos naturales, es decir, que en lo tocante a nuestro tema, se admite la división de competencias entre la federación y los estados, pero en cuanto a los municipios es una realidad que las facultades concedidas han dejado de ser ciertas en cuanto al eficaz cuidado y reserva de los recursos naturales que se encuentran bajo su resguardo, proliferando de una manera poco útil todos las leyes y reglamentos administrativos que por variadas circunstancias no se observa su aplicación.

4.2 FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA AMBIENTAL.

La descripción de cómo reparte la Constitución Política las facultades en materia ambiental entre la Federación y los Estados, no ofrece una visión completa sobre la división de tales facultades dentro del país, pues los municipios también cuentan con algunas de ellas.

Uno de los aspectos más importantes de la Constitución Política de 1917 fue su propósito el de reafirmarla existencia del municipio como la base del sistema

político del país. El municipio había sido una de las instituciones que, en la época colonial, había tomado rápidamente un lugar importante en la vida de la sociedad novohispana y que, no obstante haber sido ahogado más tarde por los órganos de los poderes centrales, conservó el vigor necesario para estar presente en las luchas por la emancipación. En efecto, se conoce la participación que tuvieron los municipios tanto en México como en otros países de Hispanoamérica, como órganos a través de los cuales se encauzaron las primeras demandas reivindicativas de la soberanía nacional.

El municipio tuvo azarosa existencia en el México del siglo XIX. La revolución mexicana de 1910 se propuso enmendar esta situación y, en el Congreso Constituyente de 1917, el proyecto presentado por Carranza incluyó la idea del municipio libre, la que mantuvo a lo largo de todo el debate y, finalmente, se incorporó en el texto de la Constitución.

Como se ha señalado. La Constitución de 1917 se refiere al municipio en diversas y numerosas disposiciones (artículos 3º, 5º, 10, 16 21, 27, 31, 73, 117 y 130); pero, su regulación sistemática se encuentra en el artículo 115, que comienza por instituir el municipio libre. El párrafo inicial del artículo 115 de la Constitución establece:

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

El gobierno municipal corresponde a un ayuntamiento de elección popular directa, como lo establece la fracción I del párrafo primero del artículo 115 constitucional. La norma respectiva no ha sido modificada desde 1917, no obstante que ha sido materia de diversas adiciones. Por otra parte, los municipios están revestidos de

personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley, pues así lo prescribe la fracción II del artículo en comento.

Es de mucha importancia para el Derecho Ambiental la modificación que la última reforma constitucional introdujo en esta misma fracción II y que se refiere a la llamada "autonomía municipal", esto es, a la potestad de los municipios para expedir por sí mismo las normas que fueren necesarias en los asuntos que son de su competencia. Esta potestad había sido puesta en entredicho algunas veces. La reforma dejó establecido que "los ayuntamientos poseerán las facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Como los municipios tienen competencia en asuntos de naturaleza ambiental, el precepto pone de manifiesto que los municipios participan en la gestión ambiental no sólo a través de la ejecución de actos materiales, sino también del establecimiento de normas jurídicas de carácter general y abstracto sobre la materia. Como es obvio de observarse, las proyecciones que puede tener el derecho municipal dentro del derecho ambiental son bastante extensas las cuales se podrían llevar a cabo, dentro de una adecuada distribución de las competencias para regular la protección del ambiente.

Tradicionalmente, los municipios han tenido a su cargo la prestación de ciertos servicios públicos que son de interés local. La Constitución de 1917 no estableció ninguna disposición al respecto. En silencio de la Constitución y de acuerdo con las prácticas centralizadoras, muchos de esos servicios han terminado por ser excluidos de la órbita municipal. Ello no ha ocurrido sólo en México. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, sin embargo, dispuso que los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que determinen las

Legislaturas locales según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Así lo establece la nueva fracción III del artículo 115.

Debe señalarse además que, previsoramente y frente a la realidad de que no todos los municipios pueden asumir por sí solos los servicios públicos que deben tener a su cargo, la misma fracción III prescribe que "cuando fuere así necesario y lo determinen las leyes", los municipios tendrán a su cargo tales servicios públicos "con el concurso de los estados", añadiendo los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, "podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden."

La competencia de los municipios no se agota con esta enunciación que hace la fracción III del artículo 115 respecto de los servicios públicos que tendrán a su cargo, sino que se extiende a las materias señaladas en la fracción V del mismo artículo, que dispone que los municipios, "en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar, y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana ; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación de reservas ecológicas...". Y agrega que los municipios, "para tal efecto y de conformidad del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

Este campo de atribuciones de los municipios se refiere a materias que parecen propias del desarrollo urbano y tiene el mérito de precisar las competencias de los municipios en estas materias, sin embargo, por lo menos en un punto, el precepto excede lo que hasta ese momento se podía entender por desarrollo humano, a la luz de las disposiciones constitucionales y de la Ley General de

Asentamientos Humanos. Se trata de la categoría de "zonas de reservas ecológicas" hasta ese entonces jurídicamente inédita y que, por tanto, fue creada por la reforma del artículo 115 constitucional. En efecto el artículo 27 constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos preveían el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento, y crecimiento de los centro de población; pero no contemplaban la creación de estas zonas de reserva ecológicas. La innovación fue posteriormente incorporada a la Ley de Asentamientos Humanos, que en su artículo 16 (apartado A fracción I, inciso e), prescribe que corresponde a los poderes de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, "fijar las normas a que se sujetarán los Municipios (...) en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas".

4.3 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS POR LA VÍA DEL SISTEMA FEDERAL.

El resguardo normativo del sistema federal ha sido confiado a la Constitución, por que se considera que la opción por una organización de tipo federal reviste el carácter de una decisión política fundamental, y por lo tanto, su garantía debe someterse al amparo de las normas constitucionales de una Carta con características rígidas.

Sin embargo y sin lugar a dudas, el problema jurídico principal que plantea la organización federal es el del reparto de competencias entre los órganos centrales y los estados miembros.

La forma de solventar el reparto de potestades varía según se conciben las soluciones desde la perspectiva del federalismo dual, o se contemplan desde la óptica de un sistema federal de corte cooperativo. Conforme a este último sistema,

se reconoce la existencia de cambios dinámicos en la asignación de potestades, generados éstos en momentos posteriores al acto constitucional.

a). El federalismo dual.

Las soluciones a los problemas vinculados a la soberanía tuvieron desde su origen una doble referencia: por un parte la definición de potestades sobre el territorio y, por la otra, la determinación de atribuciones sobre las personas.

Bajo este enfoque, se hizo menester empalmar dos tipos de criterios para dotar de atribuciones a los poderes constituidos y ambas vertientes fueron atendidas por los modernos poderes constituyentes:

1. Fue necesario acotar el tipo de función desde el punto de vista de la división de poderes;
2. También fue indispensable distribuir territorialmente el ejercicio de las funciones de gobierno.

Resultó adecuado para ello generar un orden dual con disposiciones de alcance territorial exclusivo para cada entidad y, a la vez, con disposiciones generales de alcance territorial integral.

Sostiene Mouskheli que las técnicas clásicas para distribuir competencias entre un ámbito federal y otro local estriban, bien en una atribución concreta a cada uno de los órdenes, con la consecuente rigidez que puede conferir un mecanismo de este tipo, o bien en la atribución específica a uno sólo de sus órdenes, mientras que el otro queda casi limitado por una cláusula de tipo residual, donde caben todas las atribuciones no conferidas expresamente a la primera de las jurisdicciones.

Aunque la segunda fórmula proporciona en principio mayor flexibilidad que la primera, también resulta insuficiente para contener los movimientos coyunturales

que suponen reajustes en el balance efectivo de la distribución del poder entre el centro y las unidades periféricas.

Por lo tanto, un régimen democrático y participativo difícilmente se puede sustraer en forma deliberada de las decisiones de carácter local y de su influjo comunitario. Quizás por ello al federalismo se le ha identificado como una fórmula compatible con la modernidad democrática.

Por ello es que se afirma que, las fórmulas de organización federal, en cuanto asuntos constitucionales, no escapan al designio de la diversidad social. En cuanto una sociedad estabiliza normativa e institucionalmente su régimen de relaciones, empieza de forma simultánea a presionarlo hacia el cambio, porque el rango de imprevisibilidad en el sentido real de las conductas es siempre una variable importante.

La estructura efectiva de un Estado demanda continuamente su modulación jurídica, pero desde otro punto de vista, los valores constitucionales positivizados en la constitución son factores que ofrecen resistencia contra las transformaciones.

De cualquier forma, la Constitución debe prever la forma más segura posible para que su contenido se adapte a las emergencias sociales, sin comprometer la seguridad y la certeza que son esperables de un ordenamiento jurídico.

El proceso constitucional de un Estado, para ser regular y efectivo, debe considerar los dos polos: el de la fuerza ordenadora de la realidad social y el de la fuerza normativa del Derecho.

Para resumir esta contradicción se podría afirmar que el federalismo dual acepta la existencia de ámbitos fijos, mientras que el federalismo cooperativo se pronuncia por la naturaleza móvil de sus límites.

La desventaja principal del federalismo dual tiene que ver con el carácter excesivamente rígido del modelo. La idea inflexible que sostiene al federalismo dual consiste en la contención de la acción expansiva de los poderes centrales sobre los periféricos.

La idea del federalismo dual debió revisarse críticamente, en razón de que la realidad de las tendencias expansivas de los poderes centrales volvió insuficiente su sistema de límites estáticos. Sin embargo, en su sentido original el sistema dual es idealmente compatible con la técnica constitucional de los Estados modernos.

En efecto, al igual que dicha técnica persigue la definición de límites fijos al ejercicio del poder y su control mediato a través de procedimientos que garanticen el sometimiento de los órganos públicos a la legalidad.

El sistema dual, en síntesis, ofrece como principal argumento a su favor, el de la certeza. Sus criterios fijos de atribución de competencias hacen previsible para el gobernado la acción de los poderes constituidos. Por eso, bajo el influjo del federalismo dual no debieran quedar restos de incertidumbre en el ejercicio concreto de los actos de autoridad y, por lo tanto, los gobernados nada habrían de temer acerca de la doble jurisdicción que se proyecta sobre sus ámbitos particulares, ya que se trataría, en todo caso, de órdenes coextensos e independientes que no generarían una doble presión sobre la esfera de las libertades privadas.

No obstante lo anterior, los cambios efectivos en la distribución real del poder hace dudosa la efectividad de los límites fijos, ya que en la práctica las barreras formales tienden a relajarse.

Considerar al federalismo como proceso facilita la comprensión de los ajustes políticos que invariablemente se producen en el seno de cualquier Estado; pero aun reconocido el valor explicativo de esta idea, subsiste el problema del

menoscabo de esta certeza producido por los continuos ajustes de tipo competencial. No basta con reconocer que los centros efectivos de decisión se mueven pendularmente entre el núcleo y la periferia; es también necesario dirimir cómo el Derecho puede darle un cierto sentido estable a tales flujos, por que de lo contrario se comprometería la idea básica de la legalidad en el Estado de Derecho.

4.4 COMPETENCIAS CONCURRENTES EN EL FEDERALISMO MEXICANO.

A partir de que nuestro país adoptó en el texto del artículo 124 de la Constitución vigente la fórmula clásica del federalismo dual, la cual consiste en el hecho de que:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, el articulado de nuestra ley fundamental ha sido modificado en varias ocasiones. Sobre este particular sobresalen dos cuestiones principales:

1. La adopción en ciertas materias de las llamadas leyes generales o leyes marco. A partir de ésta se autoriza la distribución de competencias por parte del legislador secundario entre los distintos órdenes de gobierno, no obstante que tal tarea, en el pasado reciente estuvo reservada de manera exclusiva a la Constitución. Tal ha sido el caso de materias como educación, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente y equilibrio ecológico, tributación y vías de comunicación.
2. El otro factor trascendente para la organización federal mexicana, es el fortalecimiento de las atribuciones del municipio impulsado a través de la Constitución.

Es en base a lo anterior, que en la actualidad el Constituyente Permanente ha conferido atribuciones concurrentes a la Federación y a los Estados en materia de educación, salud, asentamientos humanos, conservación y protección del

ambiente. La distribución de competencias, en todos estos casos, la realiza el legislador secundario a través de una ley general o ley marco, como también se les conoce, con la consecuente desnaturalización constitucional del proceso distributivo.

Queda claro que las facultades concurrentes en el federalismo estadounidense, no tienen una equivalencia puntual en la práctica jurídica mexicana. Aquí no se ha dado el caso de que las legislaturas locales produzcan leyes sobre materias atribuidas a la Federación y, mucho menos, que la Suprema Corte haya decidido al respecto que los legislativos estatales tuvieran una especie de facultad provisional para regular aquellas actividades no cubiertas por la legislatura central, aún cuando esta última estuviera investida para hacerlo. En México, se ha utilizado el concepto de facultades concurrentes para caracterizar, sin mucho rigor, un conjunto de fenómenos más bien heterogéneos; a saber:

Concurrencia de jurisdicciones, concurrencia de tipo ejecutivo, concurrencia de tipo legislativo (salud, educación, asentamientos humanos, protección al ambiente.

4.4.1 CONCURRENCIA DE JURISDICCIONES.

El artículo 104 constitucional, al definir la jurisdicción de los tribunales federales, dispone en su fracción I que, "cuando dichas controversias –las del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de leyes federales— sólo afectan intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y el Distrito Federal". En este caso, como puede constatarse, la Constitución no obliga a una discriminación tajante de jurisdicciones, al contrario, permite que la competencia judicial para resolver controversias privadas sobre asuntos civiles o penales quede a la elección del actor. Debe aclararse, sin embargo que una vez determinado el órgano judicial –local o federal—que conoce del asunto en cuestión, el cauce procesal seleccionado deberá mantenerse hasta su terminación

ordinaria dentro de la jurisdicción elegida. Ello quiere decir que los tribunales federales y los locales no convergen simultáneamente en el conocimiento del caso; lo que sucede es que en determinado momento, ambas jurisdicciones son elegibles de manera disyuntiva por el actor.

4.4.2 CONCURRENCIA DE TIPO EJECUTIVO.

De manera muy cuestionable, el constituyente de 1917 recibió de su antecesor de 1857 un precepto un tanto incompatible con la lógica que consagra el artículo 124 vigente, este es el caso del artículo 120 constitucional, donde se dispone que: “Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”.

Según los términos puntuales del artículo 129 constitucional, los ejecutivos locales están capacitados para aplicar disposiciones jurídicas de la Federación.

Esta norma orilla a confundir los ámbitos materiales de acción ejecutiva entre la Federación y los Estados, porque según el sentido del precepto, los gobernadores actuarían como agentes de la Federación dentro de su propio territorio; ello sin excluir la acción ejecutiva de la Federación.

Además, actualmente existe un precepto constitucional que produce un efecto parecido al del artículo 120; que es la fracción VII del artículo 116 de la Constitución, allí se establece que “La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”.

De la fracción transcrita se pueden extraer consecuencias muy importantes:

- Que la Federación está facultada, si lo autoriza una ley, a convenir con los Estados la transferencia de cualquier acto ejecutivo;

- Que la competencia del órgano estatal que se llegare a beneficiar de este tipo de traslado estaría sustentada por la disposición genérica de una ley federal y por la atribución específica proveniente de un convenio y;
- Finalmente, que no existe más un coto cerrado para la distribución de potestades entre la Federación y los Estados, sino que por esta vía, la Federación podría consumir cualquier proceso de descentralización de atribuciones ejecutivas.

4.4.3 CONCURRENCIA DE TIPO LEGISLATIVO.

En nuestro lenguaje constitucional se llaman concurrencias legislativas las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente a favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una Ley del Congreso llamada Ley General. Los casos más típicos en nuestra experiencia constitucional los representan las materias de salud, educación asentamientos humanos y protección al ambiente. Aunque con algunas diferencias importantes participan también de este tipo de procesos la materia tributaria y las comunicaciones. Toda vez que no es el objetivo de este trabajo el desarrollar en forma pormenorizada la historia constitucional de cada una de las materias mencionadas, solamente se hará un señalamiento de la materia que nos importa, es decir la protección al ambiente.

4.4.3.1 PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Desde sus orígenes, el artículo 27 Constitucional introdujo un criterio de aprovechamiento responsable de los recursos naturales, apartándose así de los criterios exclusivamente explotacionistas de la legislación administrativa del porfiriato. Al respecto hay que rememorar al fragmento del párrafo 5° del artículo 27 constitucional, donde puede leerse que la nación tendrá en todo tiempo el "derecho de regular el aprovechamiento de elementos naturales susceptibles de

apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación". El 6 de julio de 1971 el constituyente atendió por primera vez la materia ambiental, pero lo enfocó de manera parcial aludiendo a la contaminación como factor de riesgo para la salud; tal adición recayó en la base 4° de la fracción XVI del artículo 73 constitucional.

La protección al ambiente no fue recibida como materia autónoma en la Constitución sino hasta que se reformó el artículo 25 de la Constitución en el año de 1983. A dicho precepto se le agregó una disposición que corresponde al actual párrafo 6° del siguiente tenor: "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

No obstante esta incorporación, hubo todavía que esperar hasta el año de 1987, en el que se modificaron los artículos 27 y 73 constitucionales para dar cabida expresa a las acciones de "preservación" y "restauración" del equilibrio ecológico, reconociéndolas desde entonces como cometidos de los poderes públicos. La técnica de la ley marco volvió y se positivizó una vez más, ahora en la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucional; allí se facultó al Congreso "para expedir las 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". Como se aprecia, en este caso se reproduce íntegramente la solución que se dio con la incorporación de la fracción XXIX-C del mismo artículo 73 Constitucional, en el caso de los asentamientos humanos. Y como sucedió con la cuestión urbanística, también en materia ambiental hubo actividades y materias que antes se encontraban sujetas a la jurisdicción local y que pasaron desde entonces al ámbito federal,

4.5 LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL.

En 1987 fue reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionándose al artículo 73 la fracción XXIX-G, por la cual se estableció:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

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

Al amparo de esta nueva disposición, la legislación ambiental dejó de ser estrictamente federal y las legislaturas locales emitieron sus primeras leyes ambientales.

Dicha reforma dio origen a uno de los principales problemas que actualmente enfrenta la gestión ambiental y que es el de determinar en este caso concreto cuál es la ley aplicable y cuál es la autoridad competente.

Lo anterior sucede en virtud de que la fracción XXIX-G adicionada al artículo 73 puede interpretarse en dos sentidos.

Primero, en el sentido de que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes en materia ambiental en las que a su vez se señale qué facultades corresponden a las entidades federativas y a los municipios. Segundo, puede entenderse que esa fracción significa que de origen, los tres niveles de gobierno tienen facultades para emitir legislaciones en materia ambiental, pero el Congreso Federal tiene la responsabilidad de emitir una ley que establezca los mecanismos de coordinación tendientes a dar una coherencia a una política ambiental de carácter nacional.

En virtud de la falta de claridad en el texto constitucional modificado, en algunos casos, las legislaturas locales emitieron leyes que se ocuparon de aspectos que a la luz, de lo dispuesto, tanto por la Constitución como por la LGEEPA de 1988 eran de carácter federal.

En otros casos, por ejemplo, tratándose de disposiciones jurídicas en materia de residuos peligrosos en materia forestal, es difícil encontrar el fundamento constitucional para asumir que ese tipo de ordenamientos debe ser emitidos por el Congreso Federal y no por los Congresos Locales.

Por otro lado, es frecuente que las autoridades locales pretendan conocer de asuntos que son de carácter federal o bien, que la Federación se involucre en cuestiones, que según la Ley General del Equilibrio ecológico y la Protección al Ambiente, fueron delegadas a la autoridad local.

4.6 DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS PARA LEGISLAR SEGÚN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La regla básica para el reparto de facultades en materia legislativa entre Estados y Federación se encuentra plasmada en el artículo 124 De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone:

"Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

Esto significa que el Congreso Federal sólo posee facultades que le están expresamente señaladas en algún precepto constitucional.

Así, en el Texto constitucional aprobado en Querétaro en 1917, no se contempló como una facultad exclusiva del Congreso Federal el legislar sobre la protección del ambiente, lo que significaría, aplicando la regla del

artículo 124 constitucional, que esta materia quedaba reservada a los Congresos locales. Sin embargo, la propia Constitución reconoció que distintos aspectos relacionados con la temática que nos ocupa son de jurisdicción exclusiva de la Federación.

Por otra parte, si bien es cierto que diversas leyes ambientales han sido emitidas por el Congreso Federal respaldándose en las facultades que de manera dispersa le confieren algunas fracciones del artículo 73 constitucional, también lo es que en no pocos casos resulta muy difícil sostener el carácter federal de leyes que versan sobre aspectos relativos al ambiente. De tal suerte, en materias tales como la contaminación atmosférica, la generación y manejo de residuos peligrosos o la legislación forestal es cuestionable si caen dentro de la jurisdicción federal o local.

Una interpretación amplia del artículo 73 constitucional podría llevarnos a considerar que la materia ambiental puede ser toda federal si se le vincula con la facultad que, según la fracción X de ese precepto, tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia comercial, así por ejemplo, la contaminación originada por industrias podría ser siempre federal dado que la industria es un aspecto específico de la materia comercial. A igual conclusión se llegaría si se acepta que, a la luz de la fracción XVI del artículo citado relativo a la regulación sobre salubridad general, el Congreso está facultado para legislar en materia ambiental.

Sin embargo, esa interpretación llevaría necesariamente a concluir que las legislaciones locales en materia ambiental, ahora vigentes, carecen de fundamento constitucional.

De la misma forma, acogiéndose a lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 27 constitucional que confiere a la nación la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada, es posible federalizar prácticamente toda la legislación ambiental.

Así se ha fundamentado por ejemplo, la emisión de legislaciones forestal y de caza, que constituyen aspectos que nos e encuentran contemplados expresamente dentro del catálogo de atribuciones que el artículo 73 constitucional confiere al Congreso de la Unión. Pero, en este caso, como más adelante se verá, identificar al concepto de nación con el de federación podría no ser exacto, pues incluso la jurisprudencia no es contundente al establecer esta equivalencia.

Como puede verse, la cuestión de la distribución de competencias para legislar en materia ambiental, en cuanto al Estado de México con respecto de sus Municipios, amerita un análisis profundo de las reglas constitucionales, al cual nos abocaremos.

En primer lugar, es necesario comentar que en 1987 el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, envió al Poder Constituyente Permanente una iniciativa de reformas a la Constitución Política que agregó una precisión al artículo 27 en esa materia, y por otra parte, adicionó al artículo 73 la fracción XXIX-G que dio al Congreso Federal la facultad ya referida líneas arriba.

El artículo 27 fue modificado para quedar como sigue:

"Artículo 27... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como 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;...”

Con estas modificaciones constitucionales se daba por primera vez fundamento expreso a la emisión de legislación en materia ambiental, relacionando íntimamente este tipo de normas jurídicas con la imposición de las modalidades a la propiedad privada. Sin embargo, como ya lo mencionamos, en estricto sentido, esta regla no tuvo mucho que ver con la cuestión de reparto competencial, sino con la necesidad de que existiera legislación en materia ambiental.

Por su parte, al artículo 73 se adicionó la fracción XXIX-G, mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran 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 protección y restauración del equilibrio ecológico.

La exposición de motivos que acompañó a la citada iniciativa no aclaró nada sobre la intención de esta reforma en lo relativo a las facultades concurrentes. Pero en la Cámara de Senadores se sostuvo el criterio de que el objetivo era buscar la descentralización.

Con relación a esto último es posible hacer distintas interpretaciones. Según una de ellas si se considera que la materia ambiental no estaba expresamente referida como reservada a la Federación, antes de la reforma del artículo 73, la mención de esta materia en el listado de facultades expresas del Congreso Federal en 1987 significaba eliminar, en aplicación del principio de acotado en el artículo 124 Constitucional, la posibilidad de que las entidades federativas pudieran legislar en esta materia. Es decir, que según esta interpretación, la reforma de 1987, significaba la federalización de la legislación ambiental, en el sentido de hacerla de la Federación, y no la descentralización.

A este respecto, basta recordar que las dos leyes que antecedieron a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fueron de carácter federal, a saber: la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971 y la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.

Sin embargo, como se ha señalado, diferentes aspectos que conforman la materia ambiental habían sido reservados, con anterioridad a la reforma, a la jurisdicción federal y por tanto, los Estados ya desde entonces se encontraban impedidos para legislar sobre esos aspectos, mientras que en contrapartida, los temas ambientales no conferidos a la Federación eran propios de estos últimos. Así, con la reforma de 1987 podría pensarse que incluso esos aspectos, antes propios de los Congresos Locales, pasaban a la esfera de competencia de la Federación.

Otra interpretación posible, consiste en señalar que la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional reconoce que en materia ambiental existe una concurrencia de competencias con fronteras limitadas. Es decir, que al mencionar "*en el ámbito de sus respectivas competencias*", parte del supuesto de que cada uno de los tres niveles de gobierno es titular de distintas facultades sobre el particular. En ese sentido, el Poder Constituyente al reformar la Constitución estaba facultando al Congreso Federal para establecer sistemas de coordinación de carácter administrativo, en torno a los cuales los tres niveles de gobierno ejercieran de manera afín las facultades que a cada uno le son propias en materia ambiental.

Más aún, podría sostenerse válidamente que esta reforma daba fundamento para que el Congreso Federal pudiese, al legislar sobre las materias ambientales que le son propias despojarse de éstas, en beneficio de los niveles de gobierno restantes, propiciando así un proceso de descentralización.

No obstante, esta última interpretación, podría no resistir la crítica, porque en todo caso, a través de este complicado mecanismo de delegación de facultades

simplemente se estaría modificando el reparto de competencias establecido por la propia Constitución y si el Poder Constituyente Permanente hubiese deseado esto, lo hubiera hecho al momento de enmendar el texto constitucional, toda vez que ello significa la modificación del pacto federal mismo.

Por lo anterior, se puede sostener que la concurrencia a que se refiere la fracción XXIX-G del artículo 73 no es de carácter legislativo sino administrativo y que por tanto el reparto de competencias para legislar en materia ambiental sólo está determinado por el propio texto constitucional, sin perjuicio de que una ley emitida por el Congreso de la Unión pueda ampliar la esfera de competencia de los restantes niveles de gobierno. De esta manera, lo único que estaría vedado al Congreso Federal es que una ley pretendiese estrechar el ámbito competencial de los Estados y Municipios, en beneficio de la Federación.

Ahora bien, aceptando que la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional es una norma que vincula al Congreso Federal para que al ejercer su facultad de legislar en algunos aspectos de la materia ambiental propicie la colaboración administrativa entre los tres niveles de gobierno, es necesario fundamentar adecuadamente, en términos de la propia Constitución Política cuáles son los aspectos reservados a los tres niveles de gobierno. Esto se pretende realizar en el apartado inmediato posterior.

4.7 FACULTADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LEGISLAR EN MATERIA AMBIENTAL.

En general, las facultades de los Congresos Locales para legislar no están expresamente definidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que trataremos de hacerlo a la luz de los siguientes razonamientos:

- a) Según lo prevé el artículo 124 constitucional, los Estados pueden legislar sólo en aquellas materias no reservadas expresamente a la Federación.
- b) El artículo 40 Constitucional señala que la Federación se integra por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior.
- c) De conformidad con el artículo 117 constitucional, los Congresos Locales tienen prohibido legislar en las siguientes materias:
- Moneda
 - Tránsito de personas y mercancías que atraviesen su territorio
 - Comercio exterior
 - Impuestos que importen diferencias respecto de los federales por razón de la procedencia de las mercancías.
- d) Según lo prevé el artículo 118 constitucional, los Estados no pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión, legislar sobre derechos de tonelaje, ni de puertos ni sobre exportación o importación.

De lo anterior, puede decirse entonces que los Congresos Locales pueden legislar en todo lo concerniente a su régimen interior siempre y cuando no se trate de una materia expresamente conferida a la Federación, como es el caso por ejemplo del comercio, o bien, no se esté en alguno de los supuestos de los artículos 117 y 118 constitucionales.

Ahora bien, la cuestión gira en torno a determinar las fronteras de lo que puede denominarse régimen interior, es decir, cuáles son las materias que por considerarse relativas al régimen interior, es decir, cuáles son las materias que por considerarse relativas al régimen interior deben ser reguladas por los Congresos Locales.

La Constitución poco aclara al respecto, no obstante, el artículo 115 constitucional en su texto vigente proporciona algunos elementos que pueden auxiliar en la tarea de determinar la competencia legislativa de las entidades federativas.

A ese respecto y en primer lugar debemos destacar que el artículo 115 no faculta directamente a los municipios para legislar. De hecho, debe recordarse que originalmente el municipio no se propuso sino como una instancia de organización administrativa.

Posteriormente la reforma al artículo 115 aprobada por el Poder Constituyente Permanente el 1º de febrero de 1983, modificó el texto aprobado en 1976 pasando la fracción cuarta a ser la quinta pero con una variación en su texto del siguiente tenor:

"V. Los municipios... para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias"

Del texto del artículo 115 fue eliminada la referencia a que los reglamentos y disposiciones municipales debían expedirse de conformidad con la Ley Federal de la materia que contenía la reforma de 1976.

En cambio, la misma enmienda de 1983 señaló en la fracción II del 115 que:

"...Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Asimismo, la reforma de 1983 introdujo al texto del artículo 115 la posibilidad de que los municipios tengan a su cargo la gestión administrativa de los siguientes servicios:

- Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Limpia.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles. Parques y jardines.
- Seguridad pública y tránsito.
- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Con lo anterior, quedó claro que lo que el artículo 115 confiere a los municipios es la gestión de los servicios, y no la facultad de legislar sobre éstos, sin embargo, los Congresos Locales pueden facultarlos para tales efectos con base en la ya citada fracción II del artículo en comento.

En conclusión, las referencias que el artículo 115 da sobre ciertas materias deben entenderse como atribuidas a la competencia legislativa de los Congresos locales, pero desde luego, sin constreñir el ámbito competencial de éstos a tales materias, dado que dicho ámbito no tiene más límites que los que se han apuntado.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades federativas están facultadas para legislar sobre las siguientes materias:

- Bienes muebles e inmuebles (siempre que no se trate de aspectos reservados a la Federación)

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito
- Zonificación y planes de desarrollo urbano.
- Reservas territoriales
- Suelo (siempre que no se trate de aspectos reservados a la Federación)
- Propiedad urbana
- Construcción
- Reservas ecológicas (siempre que no sean de interés de la Federación).

Adicionalmente, pueden legislar sobre cualquier materia no conferida expresamente a la Federación ni prohibida para ellos por los artículos 117 y 118 constitucionales.

4.8 LA DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Como ya se expuso anteriormente, en cumplimiento de la fracción XXIX-G del artículo 73 Constitucional, en 1987 el Congreso Federal aprobó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Al respecto, en el artículo 1° se señaló que esa ley tenía, entre otros objetivos, establecer las bases para:

“VII. La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en materia ...”, por lo que el Capítulo II del Título Primero se dedicó

precisamente a ese tema, tratando de delimitar las facultades que correspondían a cada nivel de gobierno.

En diciembre de 1996, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue modificada, entre otras cosas, en lo relativo a la distribución de competencias en materia ambiental, buscando establecer con mayor precisión posible los ámbitos de actuación que corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal) y reconociendo el principio constitucional previsto en el artículo 124 de la Constitución, que señala que aquello que no esté expresamente reservado a la Federación por ella misma, se entiende reservada a los gobiernos locales, intenciones que están plasmadas en la exposición de motivos que acompañó a la correspondiente iniciativa de reformas.

Así, según el texto nuevo del artículo 1° de la Ley que nos ocupa, las disposiciones de ésta, tienen por objeto, entre otros, establecer las bases para:

“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”.

En ese sentido, el nuevo artículo 4° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala que la Federación, los Estados y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencia previstas por la LGEEPA y en otros ordenamientos legales, por lo que deberá entenderse que la LGEEPA en sus artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11, 12, 13, y 14, sólo distribuye atribuciones en tres materias:

- Preservación del equilibrio ecológico.
- Restauración del equilibrio ecológico.
- Protección al ambiente.

4.9 LAS FACULTADES Y COMPETENCIAS EN MATERIA DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

La discusión básica de este tema de tesis es el hecho de si la LGEEPA distribuye o no facultades para legislar o si bien, únicamente como lo enuncia la fracción VII del reformado artículo 1° esta Ley sólo se ocupa de establecer bases para el ejercicio de las facultades de cada nivel de gobierno, establecidas por el régimen Constitucional.

De los tres grupos de facultades de las cuales, según se ha mencionado líneas arriba, se ocupa la nueva LGEEPA las que más se acercan a los que podría ser un ejercicio de producción de normas son las relacionadas a la preservación del equilibrio ecológico que a continuación se analizará.

Según el artículo 3°, fracción XXIV se entiende por preservación "el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales".

Como puede verse, estas facultades no se refieren propiamente a la función legislativa, sino a la definición de políticas y medidas de carácter administrativo. No obstante ello, en las fracciones II, VI, VIII, XI, XIV Y XV del artículo 5°; así como IV, V Y VI del artículo 7° se asignan a la Federación y a los Estados, respectivamente atribuciones para expedir regulaciones en diversas materias. De igual manera en la fracción V del artículo 6°. Se faculta a la Federación para expedir normas oficiales mexicanas; y en las fracciones IX del artículo 5°. Y VIII del artículo 7°. Se faculta tanto a la Federación como a los Estados, respectivamente para expedir programas de ordenamiento ecológico local.

La mayoría de estas facultades están relacionadas con la "regulación", sin embargo, la LGEEPA no proporciona ninguna definición de lo que se entiende por "regular", por lo que existe un vacío que debe ser llenado por la interpretación, y al menos ésta puede ir en dos sentidos.

En el primero, "regular" significa legislar por lo que la LGEEPA reparte facultades en este aspecto a los distintos órdenes de gobierno. En este reparto, el Congreso de la Unión, según la facultad que le confirió el poder Constituyente en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, debe respetar las respectivas competencias de cada nivel de gobierno. No obstante ello puede delegar sus propias facultades en los restantes dos niveles.

Pero, según el artículo 8º. Los municipios no tienen facultad legislativa alguna, lo que implica una controversión a lo dispuesto por la propia Constitución Política en su artículo 115, a menos que en cada caso concreto esta facultad para emitir bandos u ordenanzas sea convalidada por el respectivo Congreso Local. Además de que ello es contradictorio con lo dispuesto en el artículo 10º. Del ordenamiento modificado que estamos comentando, según el cual "los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones se cumplan las previsiones del presente ordenamiento".

Es decir, si los municipios carecen de facultades para regular según el reparto competencial del artículo 8º. Mencionado, ¿cómo entonces podrán emitir bandos y reglamentaciones?

Por tanto, es poco sostenible que en la lógica de la misma LGEEPA, la palabra "regular" signifique legislar y por tanto, este ordenamiento jurídico no se encarga de establecer un reparto de competencias distinto al que rige según la Constitución Política.

La segunda interpretación posible es que el concepto "regular" se refiera sólo a la emisión de ordenamientos de carácter administrativo, en cuyo caso el ejercicio de las facultades legislativas de los tres órganos de gobierno sólo encontraría su motivo jurídico en lo dispuesto por la propia Constitución Política en los términos ya señalados.

Esta interpretación coincide con la intención que el legislador que se plasma en la exposición de motivos que acompañó a la respectiva iniciativa de reformas a la LGEEPA en 1996, que señala que al respecto, el avance que han logrado las políticas de descentralización y desconcentración, impulsadas por la Federación en diversas materias hacia las entidades federativas y los municipios, hace posible que estos se encuentren en posibilidades de asumir mayores responsabilidades en materia ambiental, para atender de manera directa las peculiaridades y problemas específicos de cada lugar. Ello no significa en modo alguno que las reformas aquí planteadas dejen a la Federación sin atribuciones en este campo. Por el contrario, éstas precisan ahora de manera inequívoca para cada uno de los órganos de gobierno, con miras a corregir las omisiones y ambigüedades que aparecen en la legislación vigente.

De acuerdo con lo anterior, la función que la Constitución asigna a la legislación que expida el Congreso de la Unión consiste, por una parte, en establecer los mecanismos de coordinación entre los tres órganos de gobierno que hagan posible una gestión ambiental integral y, por otra parte, en precisar el esquema de distribución de competencias en materia ambiental que se deriva, en forma explícita o implícita de la propia Constitución.

Sin embargo, las reformas a la LGEEPA establecieron un sistema según el cual, independientemente de lo que el verbo "regular" signifique, los municipios no tiene facultad regulatoria y las entidades federativas sólo poseen aquéllas que, según una Interpretación correcta a la Constitución, son de carácter local, a saber:

- Regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición de los residuos sólidos e industriales que no están considerados como peligrosos.
- Regulación de áreas naturales protegidas previstas en la legislación local.
- Regulación del aprovechamiento sustentable y de la prevención y control de la contaminación de aguas de jurisdicción estatal, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas.
- Formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio.

En consecuencia, en materia de regulación puede decirse que la única función que la Federación delega a las entidades federativas es la relativa a la regulación de las actividades no consideradas altamente riesgosas para el ambiente.

Lo anterior, en virtud de que como ya quedó asentado líneas atrás, en esencia, la regulación de las actividades industriales es de carácter eminentemente federal.

Es decir que, a pesar de que el Congreso de la Unión tiene plena facultad para delegar facultades legislativas a los Congresos Locales, que de origen correspondían a la Federación, por un aparte no queda claro si la intención de las reformas a la LGEEPA fue esa y por la otra, como ya se señaló, las facultades que se delegan son muy pocas. En cambio, la LGEEPA, pretende fundamentar la facultad federal para legislar sobre aspectos tales como contaminación atmosférica, la contaminación generada por ruidos, vibraciones, energía térmica y lumínica, recursos forestales, biodiversidad y flora y fauna, entre otras; que según ya hemos visto, no tiene un asidero preciso en la Constitución.

Así de acuerdo con nuestra interpretación de las reglas marcadas por la Constitución, la LGEEPA asigna a la Federación, a los Estados y al Distrito Federal, facultades para regular en los aspectos que aparecen en el siguiente cuadro.

FACULTADES DE REGULACION.

(Preservación y Restauración).

Federación. (Artículo 5º.)	Estados y Distrito Federal (Artículos 7º y 9º.).	Municipios y distrito Federal (Artículo 8º y 9º.)
----------------------------	---	--

POLITICA AMBIENTAL.

<p>A) Regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal (II).</p> <p>B) Expedición de Normas Oficiales Mexicanas.</p> <p>C). Formulación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marítimo (fracción IX).</p>	<p>A) Formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio. (fracción IX).</p>	
---	--	--

ATMOSFERA.

Regulación de la contaminación atmosférica proveniente de todo tipo de fuentes emisoras (XII).		
--	--	--

RUIDO, ENERGÍA TÉRMICA Y LUMÍNICA, VIBRACIONES.

Regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente. (XV)		
---	--	--

ACTIVIDADES RIESGOSAS/RESIDUOS PELIGROSOS.

<p>A) Regulación de las actividades consideradas como altamente riesgosas (VI)</p> <p>B) Regulación de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales. (VI).</p>	<p>A) Regulación de actividades no consideradas como altamente riesgosas para el ambiente. (VI)</p> <p>B) Regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no están considerados como peligrosos. (VI).</p>	
---	--	--

RECURSOS NATURALES.

Regulación del aprovechamiento sustentable, la protección	Regulación del aprovechamiento sustentable y la	
---	---	--

y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia. (XI).	prevención y control de la contaminación de aguas de jurisdicción estatal así como de las aguas que tengan asignadas. (VII).	
--	--	--

AREAS NATURALES PROTEGIDAS.

Regulación de áreas naturales protegidas de competencia federal. (VIII)	Regulación de áreas naturales protegidas previstas en la legislación local. (V).	
---	--	--

RECURSOS NATURALES.

Regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la Federación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente. Fracción XIV).		
--	--	--

Como se observa, a pesar de que se pretendió ser más claro en cuanto a la distribución de competencias para legislar entre los niveles de gobierno, la reforma de diciembre de 1996 a la LGEEPA no es precisa, y deja una gran duda sobre lo que el legislador quiso decir cuando usó el concepto "regular". Incluso hay cuestiones tan importantes como la materia forestal, donde, según la LGEEPA, la regulación sólo sería de carácter federal, mientras que como hemos señalado anteriormente es factible la existencia de la legislación local en esta materia. A manera de ejemplo se citara la Ley de Parques Estatales y Municipales del Estado de México, publicada en la Gaceta del Estado de México el 28 de mayo de 1976.

Como conclusión, puede decirse que si bien el Estado de México tiene atribuciones de carácter legislativo, no así los municipios, pues éstos carecen de facultades para regular según el reparto competencial del artículo 8º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el artículo 5 de la Ley de Protección al Ambiente Para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, que a la letra dice:

Artículo 5. Son autoridades responsables de aplicar la presente ley:

- I. El Ejecutivo Estatal a través de la Secretaría;
- II. Las autoridades municipales del Estado de México;
- III. Las autoridades auxiliares.

Es decir, los municipios que conforman el Estado de México, serán únicamente facultados para aplicar las disposiciones ambientales que emita el Congreso Local, no para legislar en ellas, pues recordaremos que su autonomía es únicamente de tipo administrativo, es entonces la competencia del Congreso del Estado de México la de legislar, (sin olvidar que éste esta sujeto a las disposiciones Federales, y las autoridades ambientales, a saber la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales), mientras que la competencia de los

municipios es únicamente la de vigilar la correcta aplicación de la Ley de Protección al Ambiente Para el Desarrollo Sustentable del Estado de México.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Derecho Ambiental Mexicano se integra en sus orígenes por una legislación ambiental casual, el desarrollo de la misma fue posible al amparo de las disposiciones relativas al derecho de propiedad que se contiene en el artículo 27 de la Constitución Mexicana, acogido como una función social, y con ello se permitió a la Nación condicionar la utilización de los recursos naturales, al mismo tiempo que se dieron los fundamentos a los poderes públicos para imponer limitaciones en aras de un desarrollo equilibrado.

SEGUNDA.- El Derecho Ambiental Mexicano como disposición formal, comienza a delinearse en los años setentas, así, se aprueba la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, seguida ésta de una reforma a la Constitución y a la estructura de gobierno, con la creación en 1972 de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dentro de la Secretaría de Salud, siendo ésta la primera de carácter federal, encargada expresamente de la gestión ambiental.

TERCERA.- Al celebrarse en la Ciudad de Estocolmo, Suecia la Conferencia de las Naciones Unidas, se consignan principios que influyeran tajantemente en las legislaciones que posteriormente se emitieran en varios países del mundo; de esta forma nos daremos cuenta de que los convenios celebrados por México, significan el compromiso con la comunidad internacional, así como una influencia para incorporar a la legislación interna ciertos mecanismos de protección al ambiente

CUARTA.- En la década de los noventas, el Derecho Ambiental Mexicano afronta la necesidad de adecuarse a las nuevas circunstancias impuestas por los principios en materia de cooperación internacional para la protección del medio ambiente. La reforma de 1996 a la Ley General del equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente introdujo en materia de distribución de competencias, lo

que obligo a las entidades federativas iniciar un ajuste inconcluso en su legislación.

QUINTA.- La palabra ambiente es usada para aludir, en términos generales, a todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos, los que a su vez, se presentan como sistemas, mas puede quedar establecido que el concepto de ambiente se determina tomando en cuenta el conjunto de sistemas de ambientes que tienen que ver con todas las formas de vida posibles.

SEXTA.- El vínculo entre la sociedad y la naturaleza se establece a través de dos grandes tipos de factores: el conjunto de las acciones humanas que inciden sobre el sistema ecológico natural y el conjunto de efectos ecológicos generados en la naturaleza y que inciden sobre el sistema social, de la regulación de esas relaciones se ocupa el sistema jurídico. La norma jurídico-ambiental participa en la regulación de tales relaciones, pero desde la perspectiva que le es propia: a partir de su interno por la protección al ambiente.

SÉPTIMA.- El Derecho Ambiental tiene un objeto específico, la especificidad de este objeto esta dada, por el enfoque propio, no por la pertenencia a lo que se identifica como legislación ambiental exclusiva y excluyente, por lo tanto, puede afirmarse que es una disciplina autónoma; Así mismo, ya que se explico el significado de las palabras Ecología y ambiente, se puede concluir que el término adecuado para la materia es Derecho Ambiental y no Derecho Ecológico, y esto es así, por que el término ecología nos remite a su vez al de ecosistemas, lo que resulta sumamente limitado en razón del objeto general y amplio que se pretende regular a través de la disciplina jurídica encargada de proteger y conservar el medio ambiente, es decir, el Derecho Ambiental.

OCTAVA.- Existen tres grandes bases Constitucionales sobre las cuales descansan los fundamentos para la protección jurídica al ambiente, a saber:

párrafo tercero del artículo 27 constitucional, fracción XVI del artículo 73 Constitucional y el párrafo sexto del artículo 25 constitucional, en los que se deja ver que el constituyente estableció que los recursos naturales debían ser utilizados racionalmente, así como la norma que impone al Estado el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar la destrucción del medio ambiente.

NOVENA.- El reparto de competencias para legislar en materia ambiental está determinado exclusivamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, nuestra Ley Suprema no es precisa al omitir una determinación específica entre aspectos federales, estatales y municipales, e incluso, podría decirse que en muchos de los casos, existe la posibilidad de coincidencia de legislaciones.

DÉCIMA.- Por lo anterior, es necesario precisar el régimen de reparto de facultades entre los tres niveles de gobierno, por lo que respecta al presente tema, entre el Estado de México y sus municipios integrantes. Esto podría lograrse mediante la emisión de una Ley, como se pretendió lograr con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1987, sin embargo, para que ésta tuviese plena validez constitucional, se requeriría que la misma fuese aprobada por los Congresos Locales (En razón de obviedad, entre ellos estaría el Estado de México).

DÉCIMA PRIMERA.- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no se refiere en el Capítulo II de su Título Primero a la distribución de competencias para legislar, si no al reparto de facultades administrativas para aplicar en todo lo concerniente la Legislación Federal. En consecuencia y para que exista una distribución que le permita al Estado de México, tener una injerencia en la materia ambiental, el Congreso Local puede legislar en aquello que la Constitución no reserva exclusivamente al Congreso Federal o que no les prohíbe expresamente a éstos.

DÉCIMA SEGUNDA.- La reforma de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente otorga al Estado de México (es decir a todas las entidades) nuevas facultades de carácter administrativo. De las líneas anteriores, podemos decir que se han derivado múltiples ordenamientos involucrados en la gestión ambiental, de lo que puede advertirse que los instrumentos jurídicos no son suficientes ni eficaces para resolver los problemas ambientales existentes en el Estado de México.

BIBLIOGRAFIA.

DOCTRINA.

ALVEAR ACEVEDO, Carlos; Historia de México. Jus, México, 1995.

BAQUEIRO ROJAS, Edgar; Introducción al Derecho Ecológico, Harla, México, 1997, 161 p.

BRAÑES BALLESTEROS, Raúl; Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

CABRERA ACEVEDO, Lucio; El Derecho de Protección al Ambiente, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

GOLDENBERG Isidoro; El Daño Ambiental, Abeledo-Perroth, Buenos Aires, Argentina, 2000.

GONZALEZ, María del Refugio; Panorama del Derecho Mexicano, Mc-Graw-Hill, México, 1997, 117 p.

GUTIÉRREZ NAJERA, Raquel; Introducción al Derecho Ambiental, Porrúa México, 2000.

MARTÍN Mateo, Ramón. Manual de Derecho Ambiental. Trivium, Madrid, España, 1995,

MARTÍNEZ MORALES Rafael; Derecho Administrativo, Harla, México, 1997, 261 p.

MORENO DIAZ, Daniel; Derecho Constitucional Mexicano, 4ª. Edición, Pax, México, 1978.

OBREGON ESQUIVEL; Apuntes para la Historia de Derecho en México. Porrúa, México, 1984.

PALACIOS TREVIÑO, Jorge; Tratados: Legislación y práctica en México; Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1983.

PIGRETTI Eduardo; Derecho Ambiental, Palma, México, 1993.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús; Derecho Ambiental Mexicano, Porrúa, México, 2002, 371 p.

SARQUIN CORTES, Sergio Salomón; Derecho de Protección al Ambiente, Porrúa, México, 2000, 118 p.

SANCHEZ GÓMEZ, Narciso; Derecho Ambiental, Porrúa, México, 2001, 307 p.

SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, Tomo I, 12ª. Edición, Porrúa, México, 1983.

SIFUENTES LOPEZ, Saúl; Protección Jurídica al Ambiente, Porrúa, México, 2002.

TENA RAMIREZ, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 21ª. Edición, 1985.

TENA RAMIREZ, Felipe; Leyes Fundamentales de México. 1808-1973. 5ª. Edición. Porrúa. México.

ZARQUIN CORTES, Sergio Salomón; *Derecho de Protección al Ambiente*, Porrúa, México, 2000, 118 p.