



# **UNIVERSIDAD VILLA RICA**

---

---

**ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“PASIVOS AMBIENTALES UNA NUEVA  
LEGISLACIÓN”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**JOSÉ ENRIQUE OTERO BOLAÑOS**

**Director de Tesis:**

LIC. SAÚL GUILLERMO HERNÁNDEZ VALDEZ

**Revisor de Tesis**

MTRO. MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

**BOCA DEL RÍO, VER.**

**2012**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
1.1.1 Formulación del Problema.....	3
1.1.2 Justificación del Problema.....	3
1.2 DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS.....	5
1.2.1 Objetivo General.....	5
1.2.2 Objetivo Específico.....	5
1.3 FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS.....	6
1.3.1 Enunciación de la Hipótesis.....	6
1.3.2 Determinación de Variables.....	6
1.3.2.1 Variable Independiente.....	6
1.3.2.2 Variable Dependiente.....	6
1.4 TIPO DE ESTUDIO.....	7
1.4.1 Investigación Documental.....	7
1.4.1.1 Bibliotecas Visitadas.....	7
1.4.2 Técnicas de Investigación Empleadas.....	8

1.4.2.1	Fichas Bibliográficas.....	8
1.4.2.2	Fichas de Trabajo.....	8
1.4.2.3	Fichas Iconográficas.....	8

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **GENERALIDADES DEL ESTADO, LA RESPONSABILIDAD, EL DAÑO Y EL DERECHO AMBIENTAL.**

2.1	EL ESTADO.....	9
2.1.1	Concepto y Fines del Estado.....	10
2.1.2	Justificación y Naturaleza Jurídica del Estado.....	12
2.2	RESPONSABILIDAD JURÍDICA DEL ESTADO.....	14
2.2.1	Responsabilidad Subjetiva, Objetiva y Patrimonial.....	17
2.2.2	Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	21
2.3	CONCEPTO DE DAÑO.....	24
2.3.1	Existencia y Tipos de Daño.....	27
2.3.2	Daños Patrimoniales y No Patrimoniales.....	29
2.4	EL MEDIO AMBIENTE.....	31
2.4.1	Concepto de Medio Ambiente y Ecología.....	32
2.5	EL DAÑO AMBIENTAL.....	34
2.5.1	Concepto de Daño Ambiental.....	34
2.5.2	Daño Ambiental, Criterios Legislativos.....	34
2.6	EL DERECHO AMBIENTAL.....	38
2.6.1	Definición, Objeto, Fuentes y Sujetos del Derecho Ambiental.....	39
2.6.2	Naturaleza Jurídica del Derecho Ambiental.....	44
2.6.3	Consideraciones Adicionales Sobre el Derecho Ambiental.....	44
2.6.4	Tendencias del Derecho Ambiental.....	44
2.7	TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES.....	50

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL**

3.1 ORÍGENES INTERNACIONALES DE LA CONCIENCIACIÓN POR EL DAÑO AMBIENTAL.....	57
3.1.1 Historia de las Catástrofes Ambientales Mundiales.....	60
3.1.2 Historia de las Catástrofes Ambientales en México.....	63
3.2 DE ESTOCOLMO A JOHANNESBURGO: PREOCUPACIÓN INTERNACIONAL.....	65
3.2.1 Estocolmo: Crecimiento y Población.....	67
3.3 LOS TEMAS AMBIENTALES DE INTERNACIONALIZAN.....	69
3.4 “NUESTRO FUTURO COMÚN” Y “NUESTRA PROPIA AGENDA”.....	72
3.5 EL PROCESO DE LA “CUMBRE DE LA TIERRA”.....	74
3.6 DECLARACIÓN DE RÍO.....	76
3.7 CONDICIONES ECONÓMICAS: 1990-2002.....	80
3.8 LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO AMBIENTAL.....	81
3.9 GESTIÓN POLÍTICA NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Y CONCIENCIA AMBIENTAL.....	84

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **MARCO JURÍDICO DEL MEDIO AMBIENTE**

4.1 MARCO CONSTITUCIONAL.....	88
4.1.1 Bases Constitucionales del Derecho Ambiental.....	89
4.1.2 Bases Constitucionales de la Responsabilidad del Estado.....	92
4.2 MARCO JURÍDICO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.....	93
4.3 LEGISLACIÓN FEDERAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE.....	96
4.3.1 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.....	96

4.3.2 Ley de Aguas Nacionales.....	104
4.4 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO...	107
4.4.1 Exceptúan de la Obligación de Indemnizar.....	108
4.4.2 De las Indemnizaciones.....	109
4.4.3 Procedimiento.....	111
4.4.4 Repetir Contra los Servidores Públicos.....	116

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **EL DAÑO AMBIENTAL Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

5.1 LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL.....	120
5.2 LA FUNCIÓN DEL ESTADO.....	122
5.3 CRÍTICA A LA NORMATIVIDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE AL MEDIO AMBIENTE.....	125
5.4 INSTITUCIONES DEL ESTADO RESPONSABLES DE GARANTIZAR EL MEDIO AMBIENTE.....	130
5.4.1 Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).....	131
5.4.2 Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.....	134
5.5 RESPONSABILIDAD QUE ADQUIERE EL ESTADO POR LOS DAÑOS AMBIENTALES.....	136

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>138</b>
--------------------------	------------

<b>PROPUESTA.....</b>	<b>143</b>
-----------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>144</b>
--------------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

En este apartado se hará una breve presentación de forma generalizada del presente trabajo de investigación llamado PASIVOS AMBIENTALES UNA NUEVA LEGISLACIÓN, el cual está estructurado por cinco capítulos, siendo el primero dedicado a la *Metodología de la Investigación*, señalando el planteamiento del problema, estableciendo los objetivos tanto general como específicos y de la misma forma formulando la hipótesis acompañada de sus variables dependiente e independiente, explicando el diseño de la prueba realizado a través de investigación documental.

El segundo capítulo denominado *Generalidades del Estado, la Responsabilidad, el Daño y Derecho Ambiental*, comprende precisamente sobre esa responsabilidad subjetiva, objetiva y patrimonial del Estado, así como la identificación y el concepto de daño de forma genérica y daño ambiental de acuerdo al Derecho de la materia.

El tercer capítulo lleva por nombre *Antecedentes de la Problemática Ambiental*, abarcando un recorrido por las catástrofes ambientales mundiales y las medidas tomadas de manera internacional en la concientización del daño ambiental desde Estocolmo a Johannesburgo.

*Marco Jurídico del Ambiente* es el nombre del cuarto capítulo, que se refiere a las bases constitucionales que sostienen al Derecho Ambiental y a la generación de la

legislación sobre el medio ambiente como es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Un quinto capítulo intitulado *El Daño Ambiental y la Responsabilidad del Estado Frente al Medio Ambiente*, marca la pauta final de esta tesis al delimitar la responsabilidad del Estado frente al medio ambiente, realizando una crítica a la normatividad vigente en ese sentido, identificando al mismo tiempo las instituciones y autoridades responsables de garantizar esa protección al medio ambiente.

Para finalizar, se vierten las conclusiones a las que se llegan en la investigación, así como proponiendo una solución al problema planteado, señalando de forma puntual la bibliografía utilizada.



## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

##### 1.1.1. Formulación del problema.

¿Es necesario un marco normativo adecuado que permita la rehabilitación de las áreas afectadas por los pasivos ambientales?

##### 1.1.2. Justificación del problema.

En el pasado no existían una serie de elementos con los cuáles sí se cuenta hoy en día, los avances tecnológicos, el conocimiento científico y el marco normativo correspondiente permitieron a las empresas y las personas realizar sus actividades sin pensar que tal vez podrían causar daño al ambiente.

El proceso de industrialización a lo largo del siglo pasado y la urbanización descontrolada produjeron también problemas ambientales más difusos, no circunscriptos a un sitio específico.

Esta situación del pasado se acentúa por el abandono de instalaciones o zonas ambientales degradadas sin un manejo que evite su presencia negativa, sin ninguna legislación que controle este problema.

De esta manera se va degradando el ambiente generando la pérdida progresiva de la capacidad de algunos recursos naturales para prestar bienes y servicios a la humanidad, así como la del medio físico para mantenerse en condiciones adecuadas.

Son muchas las actividades que han originado pasivos ambientales, entre ellas, la minería, la industria manufacturera, la extracción de hidrocarburos, la pesca, la agricultura, los residuos municipales y los seres humanos en la vida diaria.

Por ello, hablar de pasivos ambientales, nunca ha sido fácil, es más, es un concepto de uso relativamente reciente y de amplia perspectiva.

Un pasivo ambiental podría definirse como aquella situación ambiental que, generada por el hombre en el pasado y con deterioro progresivo en el tiempo, representa actualmente un riesgo al ambiente y la calidad de vida de las personas.

Un pasivo ambiental puede afectar la calidad del agua, el suelo, el aire, y los ecosistemas deteriorándolos. Éstos han sido generalmente producidos por las actividades del hombre, ya sea por desconocimiento, negligencia, o por accidentes, a lo largo de su historia.

Los pasivos ambientales son complejos y complicados para su recuperación, debido a las características físico químicas, los elevados costos para su control y rehabilitación, la falta de identificación de responsables y en otros casos por el incipiente desarrollo tecnológico para su recuperación.

Entonces, si se define al pasivo ambiental como un hecho histórico, causado por alguna actividad a lo largo del tiempo, es claramente diferenciable de los posibles riesgos ambientales que se pueden presentar en el presente, bajo una visión de prevención y control ambiental más preparado para enfrentarlos.

## 1.2 DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo general.

Demostrar la urgente necesidad de contar con una legislación nueva que precise todo lo relativo a los Pasivos Ambientales

### 1.2.2 Objetivos específicos.

- Describir el concepto y clasificación de los fines del Estado.
- Reseñar la naturaleza jurídica y la responsabilidad subjetiva, objetiva y patrimonial del Estado.
- Distinguir entre daños patrimoniales y daños no patrimoniales.
- Definir los conceptos de ecología y medio ambiente.
- Explicar lo que debe entenderse por daño ambiental.
- Enumerar el objeto, fuentes, sujetos y naturaleza jurídica del derecho ambiental.
- Relatar los antecedentes de la problemática ambiental, tratados y convenios internacionales.
- Analizar el marco jurídico del medio ambiente.

- Precisar la responsabilidad del estado frente al medio ambiente.

### 1.3 FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS

#### 1.3.1 Enunciación de la hipótesis.

Es importante contar con un marco normativo que permita la rehabilitación de las áreas afectadas por los pasivos ambientales, mediante mecanismos de cooperación entre diferentes instituciones, públicas y privadas, resultando en acciones inmediatas sobre las zonas más afectadas y en la emisión de pautas técnicas y administrativas que ayuden en su solución.

#### 1.3.2 DETERMINACIÓN DE VARIABLES

##### 1.3.2.1. Variable independiente.

Ante la presencia de los pasivos ambientales, es difícil individualizar la responsabilidad, ya sea porque son muchos los sujetos responsables o las actividades pasan por diferentes agentes y entonces, de los daños que se han provocado en el pasado nadie quiere hacerse cargo.

##### 1.3.2.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Los pasivos ambientales, pueden afectar los cuerpos de agua, como ríos, lagos, lagunas, las aguas subterráneas y el mar, los suelos, el aire, el paisaje, la cobertura vegetal, ambiente, la salud humana y la infraestructura. Los efectos pueden ser variados, pudiéndose alterar las características químicas, físicas y biológicas de los cuerpos receptores, dependiendo de la temperatura, la geografía

del lugar, el aislamiento poblacional de la zona, la pluviosidad, los ecosistemas circundantes, etc.

#### 1.4 TIPO DE ESTUDIO

##### 1.4.1. Investigación documental.

Esta investigación documental está basada en información encontrada en libros y textos, que se consultaron, tanto en bibliotecas públicas como en bibliotecas privadas, así también, se obtuvo información a través de la Internet, en diversas páginas que tratan sobre el tema; realizándose por este motivo, fichas bibliográficas, fichas de trabajo y fichas iconográficas.

##### 1.4.1.1 Bibliotecas públicas.

Las bibliotecas a las que se acudió a buscar libros y textos referentes al tema son la Unidad de Servicios Bibliotecarios y de Información de la Universidad Veracruzana, (USBI), ubicada en: Calz. Reyes Heróles, esquina Calz. Juan Pablo II, S/N, Boca del Río, Veracruz

.

##### 1.4.1.2. Bibliotecas privadas.

La biblioteca privada visitada para la búsqueda de libros para obtener información sobre el tema y se hallaren datos relevantes, fue la de la Universidad Villa Rica, ubicada en la Av. Urano esquina Progreso, s/n Fraccionamiento Jardines de Mocambo, Boca del Río, Veracruz.

## 1.4.2 Técnicas empleadas.

### 1.4.2.1 Fichas bibliográficas.

Las fichas de trabajo fueron estructuradas anotando el nombre del autor, título del libro, edición, editorial así como el lugar y la fecha de edición.

### 1.4.2.2. Fichas de trabajo.

Fueron realizadas diversas fichas de trabajo para ir elaborando y conjuntando la información tomada de diversas formas para así incorporarla en el presente trabajo que a continuación se desarrolla.

### 1.4.2.3. Fichas iconográficas.

Fueron realizadas diversas fichas iconográficas para reunir y la información tomada de diversas páginas de la Internet e incorporarla en el presente trabajo de investigación.

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**GENERALIDADES DEL ESTADO, LA RESPONSABILIDAD, EL DAÑO Y EL**  
**DERECHO AMBIENTAL.**

2.1. EL ESTADO.

Es imposible hablar del concepto de Estado antes de la Edad Media, ya que, a lo largo de la historia de la Edad Antigua y del Medioevo, las naciones ignoraron algunas de las características que conforma la noción actual del Estado Moderno; sin embargo, esa idea terminó de ser integrada a la luz racionalista de los pensadores de la ilustración, quienes dilucidaron, delimitaron y conformaron de entre los resquicios del anacrónico sistema feudal, a la entidad que hoy se define como Estado.

El Estado es la entidad jurídica política que se integra por la unidad de territorio, población, soberanía y gobierno que resulta de la afinidad en un ordenamiento legal que identifica a un grupo de personas.

### 2.1.1. Concepto y Fines del Estado

La palabra Estado en términos jurídico-políticos se le debe a Nicolás [Maquiavelo](#), cuando introdujo esta palabra en su obra "[El Príncipe](#)" al decir: "Los Estados y soberanías que han tenido y tiene [autoridad](#) sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos; o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza o miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto a la [revolución](#) de [España](#). Los Estados así adquiridos, o los gobernaba antes un príncipe, o gozaban de [libertad](#), y se adquieren, o con ajenas [armas](#), o con las propias, por caso afortunado o por [valor y genio](#)". <sup>1</sup>

Sin embargo, en términos generales se entiende por Estado a [la organización política](#) y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un [poder](#) de mando según la razón.

[Platón](#) estima que la estructura del Estado y del individuo es igual, y con ello, analiza las partes y [funciones](#) del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre; porque además, la estructura de aquél, aún siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente.

[Aristóteles](#), por su parte, es más enfático y declara que [el Estado](#) existe por naturaleza, y por tanto, es anterior al hombre, no por ser éste autosuficiente y solo podrá serlo respecto al todo, en cuando a su relación con las demás partes, complementando su expresión al decir, en base a su Zoon Politikón, que quien no convive con los demás en una [comunidad](#), "o es una bestia, o es un dios".

---

<sup>1</sup> Porrúa Pérez, Francisco. [Teoría del Estado](#). Editorial Porrúa, México, 2003. p.p.26-27



Por su parte, Luis XIV rey de [Francia](#), en la época del [absolutismo](#) se atreve a decir la ya conocida frase "El Estado soy yo", que esto no implica más que la falta de raciocinio en la que se vivía en ese tiempo, indica solo la más pura esencia del absolutismo en sí, se tomaba al Estado como un régimen político en el que una sola [persona](#), el soberano, ejercía el poder con [carácter](#) absoluto, sin [límites](#) jurídicos ni de ninguna otra manera. El Estado no era sino una prolongación de las características absolutas del rey en ese tiempo.

Por otro lado, a la [revolución Francesa](#) se le considera como la pauta principal del [cambio](#) de la evolución del significado de la palabra Estado, y aún cuando todavía no queda claro el origen de la palabra Estado, desde el punto de vista jurídico-político, si se puede afirmar que equivale a la Polis o Ciudad-Estado de los griegos. No es sino hasta la [Edad Media](#), cuando por primera vez surge el nombre *statí*, estado, término tomado y sostenido por Maquiavelo, anteriormente citado.

Los elementos del Estado son:

- Pueblo
- Territorio
- Poder

Ahora se puede decir que, el Estado, es una [sociedad](#) humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

Muchos autores aseguran que el poder y el gobierno son sinónimos, sin embargo, no es así, para muchos, el poder significa ser [ley](#), ser total, y el gobierno no lo es así, el gobierno es regido por el pueblo y para el pueblo.

Como **Pueblo**, debe entenderse al compuesto social de los [procesos](#) de asociación en el emplazamiento cultural y superficial, o el factor básico de la sociedad, o una constante universal en el mundo que se caracteriza por las [variables](#) históricas. El principal valor del pueblo está en su universalidad. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa.

Al **Poder**, se le entiende como la capacidad o autoridad de [dominio](#), freno y [control](#) de los seres humanos, con el objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser por uso de la [fuerza](#), la coerción, voluntaria, o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de [competencias](#) o cooperación reglamentadas. Toda sociedad, no puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos.

El **Territorio**, es el último elemento constitutivo del Estado. Francisco Porrúa Pérez lo considera como el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, pero agrega "La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia de éste no podrá haber Estado".<sup>2</sup>

Por otro lado, Ignacio Burgoa afirma "Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o 'imperium'. Como esfera de [competencia](#) el Estado delimita espacialmente la [independencia](#) de éste frente a otros Estados, es el [suelo](#) dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones"<sup>3</sup>

### 2.1.2. Justificación y Naturaleza Jurídica del Estado.

Desde el atropello del "El estado soy yo" manifestado como el más nocivo absolutismo, el pueblo sintió la negación total de sus [derechos](#) y rotos todos sus

---

<sup>2</sup> Porrúa Pérez Francisco, [Teoría del Estado](#), México, Editorial Porrúa 2003, p.p.28-30

<sup>3</sup> UNAM.Instituto de Investigaciones Jurídicas [Diccionario Jurídico Mexicano](#). 14ª. Ed. México. 2000. p.p. 1321-1322

[principios](#) e ideales; es ahí donde empieza a crecer el resentimiento y surge poco a poco la semilla de la rebelión, y ésta había de manifestarse con toda su [violencia](#) y hacer explosión, el 14 de Julio de 1789.

La revolución dio paso a nuevas formas, con todas sus naturales e impropias [acciones](#) excesivas cometidas. La mayor aportación que este levantamiento dio, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que se fundamentó en la teoría de Jean Jacob Rosseau, que escribió en su obra "[El Contrato Social](#)."

El año de 1789 es de primordial importancia en sus manifestaciones, por que los rumbos señalados cambiaron al mando en sus procedimientos y formas gubernamentales, y también en la nueva concepción del hombre, que se convirtió en ciudadano para ayudar a los fines del Estado, los fines de un nuevo Estado nacido de la [sangre](#) de muchas personas, de un Estado que surge de las cenizas del despotismo y la crueldad.

Ya entendiendo lo que es el Estado Moderno, cuyas características son: Una cierta entidad territorial, que se refiere al medio físico que es necesario para la sustentación del Estado y debe ser de una magnitud tal, que no se convierta en demasiado pesadas las tareas que el Estado debe afrontar; una segunda característica, que consiste en el establecimiento de un poder central suficientemente fuerte. Se logra suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la [iglesia](#), que se vincula a lo que actualmente se le llama: [proyecto](#) de Estado Nacional; la tercera característica, que es la creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática, desarrollando la [burocracia](#) administrativa que trabaja impersonalmente para el Estado, y por último, la consolidación de la unidad económica. El Estado debe ser capaz de regular y dirigir la [economía](#) en su propio seno; al exterior, implantar un sistema aduanal y [normas](#) precisas que controlen la

entrada y salida de [bienes](#), y con respecto al tema ambiental (que es el primordial en el presente trabajo de investigación) la competencia de crear, aplicar y vigilar disposiciones de verdadera protección ambiental insertadas en un sistema normativo vigente y efectivo.

Así entonces, el Estado se contempla como el baluarte que garantiza la realización de los valores como la libertad, la justicia, la seguridad y los servicios públicos, estos últimos se transforman entonces en las aspiraciones que se espera alcancen en la entidad estatal. Por lo tanto, esos juicios de valor son los fines que el ser humano pretende conseguir al convivir inmerso en la realidad del Estado, valores que tiendan a la realización del bien general, que es la meta última de todos los Estados.

## 2.2. RESPONSABILIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

En este sub-tema señalado, es necesario analizar, cual es el origen del concepto responsabilidad, encontrándose las siguientes acepciones.

La expresión *responsabilidad* según el Dr. Luis María Boffie Boggero surge etimológicamente del latín “*respondere*”, que significa “estar obligado”.<sup>4</sup> Señalándose también, que, en su origen, el vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina “*sponsor*”, que significa “el que se obliga por otro”. A su vez, “*responder*” proviene del verbo “*respondere*” que quiere decir “hacer frente”, “estar obligado”, como se ha señalado anteriormente. El binomio responsabilidad y responder se refiere a una situación, constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> BOFFII BOGGERO, LUIS MARÍA. Enciclopedia Jurídica Omeba tomo XXIV. Ed. Driskill S.A. Buenos Aires 1979. p.p. 790-791.

<sup>5</sup> CASTRO ESTRADA, ÁLVARO. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Ed. Porrúa. 2ª edición. México 2000. pg. 41-43 y 523.

De forma general y en la Doctrina, así como también en el Derecho, se encuentra el concepto de *responsabilidad* dentro de los más diferentes niveles y campos, así, se habla de responsabilidad “Religiosa”, “Moral”, “Jurídica”, etcétera. El examen de las respectivas concepciones excede notoriamente el contenido de la presente investigación, por ello lo descrito se circunscribe a su significación jurídica.

Una persona es responsable cada vez que debe reparar un perjuicio, por que el término “reparar” supone que el autor del perjuicio no es el que lo ha sufrido. Por ello, en lugar de preguntar, cuando se está en presencia de un perjuicio: ¿Quién es el responsable? ¿Un tercero o la víctima?, debe formularse más atinadamente, la siguiente pregunta, ¿Hay responsable? ¿Puede la víctima volverse contra un tercero, pedirle reparación del perjuicio que sufre? Puesto que, se presentan casos en que, no siempre que hay perjuicio, hay un responsable; se comprende pues, en efecto, que quien adopta la definición restringida de responsabilidad, se muestra exigente, cuando se trata de obligar a alguien a reparar el perjuicio que ha ocasionado; que, sobre todo, se niegue a condenarlo cuando nada hay reprehensible en su conducta, cuando no ha cometido culpa alguna.

A continuación se revisaran los diferentes conceptos que sobre responsabilidad analiza la doctrina, de forma somera y general, encontrándose entre las diversas definiciones, a: Rojina Villegas, quien sostiene en relación a la responsabilidad civil:... “La existencia de un daño es una condición ‘*sine qua non*’ donde la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista obligación de reparar, es necesario que se cause daño”. Aquí el acento se da en el daño.<sup>6</sup>

Aguilar Gutiérrez afirma: “El principio general que domina esta materia en la legislación mexicana, es el que establece que la conducta ilícita o contra las buenas costumbres observadas por una persona, entraña la responsabilidad de

---

<sup>6</sup> ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. *Compendio de Derecho Civil. Teoría general de las obligaciones*. Editorial Porrúa. México 1977. p. 206.

ésta y la consecuente obligación de reparar los daños que cause”<sup>7</sup> Aquí se encuentra el acento en la conducta ilícita.

Acuña Anzorena establece que: “...la responsabilidad civil deja de ser sanción a una regla de conducta, para convertirse en una mera obligación de resarcimiento”<sup>8</sup> Aquí se destaca la obligación de resarcimiento por sobre la sanción.

Existen por lo menos cuatro acepciones de la palabra responsabilidad:

- a. Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de un cierto cargo, relación, papel, etcétera;
- b. Responsabilidad en el sentido de factor causal;
- c. Responsabilidad como capacidad y como Estado mental, y
- d. Responsabilidad como punible o moralmente reprochable.<sup>9</sup>

En materia de Derecho de daños, Santos Briz desglosa los elementos de la responsabilidad de la siguiente manera:

1. La acción u omisión infractora del contrato o productora del acto ilícito,
2. Lo antijurídico de la misma y causas que la excluyen,
3. La culpa del agente,
4. La producción del daño,
5. La relación causal entre acción u omisión y el daño.<sup>10</sup>

La responsabilidad civil se expresa en el deber de reparación por los daños o perjuicios causados en un momento dado, al que los sufra injustamente.

---

<sup>7</sup> Óp. Cit.

<sup>8</sup> ACUÑA ANZORE, NINO, CARLOS SANTIAGO. El Concepto de Responsabilidad. p.p. 15-17

<sup>9</sup> Óp. Cit.

<sup>10</sup> Ibidem.

### 2.2.1. Responsabilidad Subjetiva, Objetiva y Patrimonial

“La responsabilidad subjetiva, es la fundada en el proceder culposo o doloso del responsable; y por ello opuesta a la responsabilidad objetiva”<sup>11</sup>

Rafael de Pina en su Diccionario Jurídico dice que: “Responsabilidad Subjetiva: es aquélla que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otra.”<sup>12</sup>

En tanto que la responsabilidad objetiva se planteó a través de la teoría del riesgo, creada y postulada por Saleilles y Joserand a fines del siglo XIX, por primera vez se fundó la responsabilidad fuera de toda culpa, por el solo hecho de causar el daño, surgiendo así la idea de responsabilidad objetiva, por basarse en un hecho material, que es el causar el daño independientemente de todo elemento subjetivo.

“A partir de 1880 cuando el uso de maquinaria cambió la concepción del mundo y de la vida, se pensó que el que maneja líquidos inflamables, explosivos, gas, electricidad, herramientas, máquinas o conduce un vehículo que puede marchar a gran velocidad, aunque lo haga con los cuidados necesarios crea un riesgo, por lo tanto tiene una responsabilidad por el uso de dichas sustancias u objetos”.<sup>13</sup>

Manuel Osorio dice que “la responsabilidad objetiva, es la tendencia relativamente moderna, que se aparta del fundamento forzoso en culpa o dolo para exigir el resarcimiento de los daños y perjuicios”.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, vigésima edición, P. 443.

<sup>13</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. México. Ed. Porrúa. p.p. 2840-2841.

<sup>14</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. México. Ed. Porrúa. p.p. 2840-2841.

Por otra parte Rafael de Pina, considera a la responsabilidad objetiva como “aquella que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto modo, se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño.”<sup>15</sup>

Y, en cuanto a la responsabilidad patrimonial, según la legislación mexicana, es aquella que se deriva como consecuencia de los actos y omisiones que de manera irregular cometan sus servidores públicos, en su función o actividad administrativa, y que ocasiona una lesión a los bienes o Derechos de las personas, misma que debe ser resarcida mediante una indemnización al afectado.

Ahora bien, una vez estudiado lo que a responsabilidad se refiere en lo general, se revisará en esta misma idea en lo que al Estado se refiere.

En torno a la idea de Estado existe una gran cantidad de teorías, sin embargo, la que quizá tenga más relación con la idea del Derecho Ambiental es la de Tomas Hobbes, en el sentido de que el hombre es ente egoísta que únicamente persigue la satisfacción de sus necesidades, el cual en su estado natural se encontraba en una situación de permanente lucha, es en ese estado natural beligerante que es francamente adverso y peligroso para la subsistencia humana de ahí la conveniencia de una organización social, de una convivencia ordenada que requiere por parte de los individuos la renuncia de su consustancial libertad ilimitada.

Surge pues, la necesidad de un contrato social ante la urgencia impostergable de aquella convivencia, este contrato consiste en la subordinación incondicionada de los individuos a un poder unificado que represente y ejerza sus colectivos poderes, el Estado surge pues como una creación humana de tipo convencional.

---

<sup>15</sup> DE PINA VARA , RAFAEL. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, vigésima edición, P. 445.



Por otra parte, y en relación con el tema de la protección al medio ambiente, y de los pasivos ambientales, motivo de la presente tesis; si el hombre es un ente egoísta como le señala el autor antes citado, se debe de considerar que si este hombre persigue únicamente la satisfacción de sus necesidades como señala Hobbes; en este orden de ideas mediante la explotación del medio ambiente ha venido usufructuando los productos que le proporciona ese medio ambiente y generando además los pasivos ambientales mediante las diversas actividades como son: la industria manufacturera, a través de la liberación de sustancias tóxicas (cromo, dioxinas, aguas ácidas, materia orgánica, entre otros) y disposición de material residual industrial de manera inadecuada.

La minería, a su vez, originó pasivos a través de excavaciones abiertas abandonadas, socavones abandonados, relaveras sujetas a erosión depósitos de residuos sólidos industriales, deforestación y eliminación de cobertura vegetal, disposición de sustancias tóxicas y movimiento de tierras, siendo uno de los grandes problemas que resultan de estos pasivos ambientales la generación de drenaje ácido.

En cuanto a la extracción de hidrocarburos, generó pasivos por el derrame de hidrocarburos en el ambiente, rebalse de pozas de sedimentación con agua salada en la selva, roturas de tuberías, pozos mal sellados y movimiento de tierras.

Por parte de la pesca, ésta generó pasivos ambientales al verter sanguaza y aguas de cola al mar, así como algunos compuestos inorgánicos; mientras que la agricultura, lo hace por el uso excesivo de agroquímicos para fertilización y control de plagas, uso excesivo de aguas para riego en tierras con mal drenaje que ocasionan salinización y pérdida de productividad, y abandono de infraestructura hidráulica de riego sin uso.

Asimismo, los residuos domésticos originados por las poblaciones como el arrojado indiscriminado de residuos sólidos de viviendas, locales públicos y privados, comercio, hospitales, y el vertimiento de aguas residuales domésticas con elevada carga orgánica y bacteriana, originan pasivos ambientales, mismos que no se han podido contener o controlar.

Lo anterior, lleva a concluir que los pasivos ambientales pueden encontrarse en casi todos los lugares donde está presente el hombre y sus diferentes actividades productivas, por ello, es necesario que el Estado proteja el Medio Ambiente, porque, actualmente, la capacidad de carga de los ecosistemas se encuentra muy limitada, como consecuencia de la misma contaminación, en este sentido el Estado debe procurar la máxima eficiencia y obligar no sólo a los particulares sino obligarse a sí mismo a proteger el medio ambiente, señalando la responsabilidad que tienen frente al daño que cause.

En este mismo orden de ideas Jellinek dice: que los elementos jurídicamente integrativos del Estado son el Territorio como el espacio geográfico en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica; la Población o Pueblo, caracterizados como el conjunto de hombres que pertenecen a un Estado y finalmente el Poder, como la dominación que el Estado ejerce sobre los individuos.

Siguiendo el curso de estos pensamientos, se marca en los tres casos, que el Estado tiene participación protegiendo al medio ambiente, en el Territorio, por que las actividades de contaminación se desarrollan en territorios determinados; por parte de una Población, que es la que está usando y contaminando los recursos naturales, en este sentido el poder del Estado debe ejercerse sobre los individuos y sobre el Estado mismo, o sea, que el Estado debe ejercer su dominio sobre los individuos que contaminan, las autoridades que deben preservar el medio ambiente y el Estado mismo que debe responder por los daños cuando su función

no sea ejercida adecuadamente, de ahí la idea de responsabilidad del Estado por los daños causados al medio ambiente.

### 2.2.2. Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Desde que se consumó la Independencia ha existido un buen número de disposiciones legales que han regulado para casos específicos y circunstancias de diversa índole la responsabilidad del Estado.

Asimismo, en forma dispersa y aislada, en el Derecho Positivo vigente, es posible identificar disposiciones legales que regulan distintos supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado. Más importantes en materia de responsabilidad que, de una u otra forma, es decir, sin responder a una teoría clara y unificada de tal institución, se ha venido reconociendo en orden jurídico mexicano a través de su incorporación en diferentes dispositivos legales.

Por carácter de rasgos comunes claramente identificables, se ha optado por presentar las disposiciones seleccionadas bajo un criterio cronológico, anteponiendo únicamente el nombre de cada una de las leyes o reglamentos en el Diario Oficial de la Federación.

1. Ley de Expropiación
2. Ley de Vías Generales de Comunicación
3. Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal
4. Reglamento de la ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo
5. Ley Federal del Trabajo
6. Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares
7. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
8. Ley del Servicio Postal Mexicano
9. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura

10. Ley Aduanera
11. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal
12. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
13. Código Financiero del Distrito Federal

Como se puede ver, son diferentes las leyes que forman el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero en general se puede considerar que esta normatividad tiene relación con los aspectos presupuestales y de organización del Estado y hasta recientemente se ha incorporado en el marco jurídico constitucional mexicano, ya que antes, no se encontraba considerada.

La doctrina especializada sobre la materia que aquí se estudia- la responsabilidad patrimonial del Estado-, coincide en denominar como la etapa de la “irresponsabilidad del Estado”, al larguísimo período de la historia anterior al siglo XIX, en el cual no se concebía siquiera la posibilidad de que el Estado –o cualquiera de las primitivas formas de organización colectiva – pudiera ser responsable por los daños y perjuicios que su actividad o sus agentes pudieran causar entre los administrados.<sup>16</sup>

En ninguno de los períodos de la historia de Roma existió algún tipo de restricción o actividad que pudiera dar lugar a reclamar responsabilidad o indemnización. El emperador podía realizar legalmente todos los actos que juzgase útiles al Estado y dignos de la majestad de las cosas divinas y humanas, públicas y privadas. En el Imperio Romano no existían Derechos privados contra el Estado, simplemente, Soberanía y Responsabilidad eran ideas incompatibles e irreconciliables.

Semejante concepción se mantiene durante la Edad Media, bajo un régimen geocéntrico de poder en el monarca. La expresión clásica y gráfica de este largo

---

<sup>16</sup> Castro Estrada, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado México. Ed. Porrúa. 2ª ed. 2000 pág. 46 pp. 523

período de “irresponsabilidad del Estado”, acuñada por los ingleses, proviene del medioevo y reza como sigue: *the king can do not wrong*. Esta situación se mantiene durante muchos siglos más, e incluso la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se refiere a la indemnización previa en el caso de la expropiación forzosa, mas no alude siquiera a los daños no expropiatorios, que con su actuar el Estado pueda causar a los ciudadanos.

El apotegma característico de la época inmediata anterior al reconocimiento todavía parcial de la responsabilidad patrimonial del Estado es de Lafarriére, quien proclama poco antes de iniciar el siglo XX, que: “lo propio de la soberanía es imponerse sin compensación”.<sup>17</sup> Sin embargo, antes de avanzar en este recorrido, debe recordarse otro antecedente de gran relevancia para esta institución jurídica, haciendo referencia a la Teoría del Fisco y a la del sistema Francés.

Dentro de lo que es la Teoría del Fisco, se considera como el primer indicio sobre el reconocimiento de algunas indemnizaciones a los particulares con motivo del ejercicio del poder, en la etapa del Estado-policía. La solución teórica al dilema que representa la irresponsabilidad o inmunidad característica del Estado frente a la necesidad de indemnizar ante las reclamaciones justificadas, se erige a partir de la teorización del llamado fisco. Mediante esta construcción teórica se asimiló al Fisco a cualquier particular, por lo que le eran aplicables las disposiciones del Derecho Común y, lo que es más importante, podía ser demandado ante los tribunales, en virtud de que se consideraba al Fisco una persona moral de Derecho Civil, a diferencia del Estado que se le consideraba también persona jurídica, pero de Derecho Público, a quien no se le podía demandar.

El sistema francés, por su parte, se presenta como el pionero entre los demás para conformar una teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado. Como dice Garrido Falla, “se ha conformado paso a paso, a golpes de leyes o de decisiones

---

<sup>17</sup> Ob Cit.

jurisprudenciales”.<sup>18</sup> La doctrina especializada coincide en afirmar y elogiar el extraordinario papel que ha jugado el *Conseil d’Etat* en la construcción progresiva de dicha teoría. Si bien como apunta con razón el autor citado, la evolución ha sido en zigzag, es decir, que no ha sido lineal, sino que a cada “...resolución atrevida sucede otra de talante restrictivo, antes de consolidar cada una de las conquistas que nos conducen a la situación actual”.<sup>19</sup> En pocas palabras, se puede afirmar que el sistema francés surge del espíritu de hombres que, convencidos de la necesidad de aplicar la justicia en la vida diaria, se acogen a las enseñanzas que se pueden extraer de los principios generales del Derecho para resolver los problemas que se les presentan para “decir el Derecho”.

Como se puede observar, al Estado se le ha considerado responsable frente a los gobernados en diferentes formas, afirmando que esta responsabilidad ha ido incrementándose en la medida en que los fines del Estado se han ampliado incorporando nuevas funciones; así entonces, una vez determinado que el Estado es responsable, se pasa a analizar el concepto de Daño y posteriormente se tratará todo lo relativo al Daño Ambiental.

### 2.3. CONCEPTO DE DAÑO.

Para hablar del Daño, hay que apoyarse en diferentes doctrinarios, que desarrollan este tema bajo una óptica puntual que conducirá a desarrollar el tema que se comenta.

La palabra daño proviene de “demere” que denota menguar, disminuir, “togliere”; el Doctor Borja Ernesto Eduardo, menciona que “Imbricada en la significación que vivifica la expresión daño, está la idea de detrimento, menoscabo, lesión, perjuicio,

---

<sup>18</sup> CASTRO ESTRADA, ÁLVARO. Responsabilidad Patrimonial del Estado México. Ed. Porrúa. 2ª ed. 2000

<sup>19</sup> Óp. Cit.

etcétera, y en tal sentido el uso corriente de la palabra satisface la necesidad del lenguaje como instrumento o medio de transmisión del pensamiento, al menos en su forma más usual”<sup>20</sup> según los teóricos, el daño en su acepción más general, es la expresión que alude al detrimento menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca, así como también aquel que ocasiona una persona a otra que no implica en su conducta culpa o dolo.

Daño es “todo menoscabo material o moral causado contraviniendo una norma jurídica, que sufre una persona y de la cual haya de responder otra”<sup>21</sup>

Contribuye a perfilar el concepto jurídico del daño la noción del “interés”, por el cual se entiende el daño abstracto, es decir, la diferencia de valoración que el daño tiene para el patrimonio lesionado. Es el valor subjetivo (“pretium singulare”) que el objeto tiene precisamente para una determinada persona.

Como contrapuesto se habla del daño concreto o valor objetivo, es decir, el que un objeto tiene en consideración a un tiempo y lugar determinados y para todos (“pretium commune”). Teniendo la idea del interés, el daño se determina mediante una operación de cálculo, comparando la situación real del patrimonio después del evento dañoso y el estado imaginario que presentaría si éste no hubiese ocurrido. La diferencia resultante indica la existencia del daño y su cuantía. Si para determinar los daños se atiende a la idea del “valor objetivo” de la cosa o daño concreto se tiene en cuenta el llamado valor general, es decir, el provecho que una cosa puede procurar a cualquier poseedor.

Si se piensa que de acuerdo a las definiciones más generales, los autores hablan de detrimento, menoscabo o lesión y, se piensa en el medio ambiente o en los ecosistemas inmediatamente se aprecia, que al dañarse un ecosistema se está

---

<sup>20</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, México. Ed. Porrúa. p.p. 2840-2841.

<sup>21</sup> Óp. Cit.

sufriendo por partida doble, por una parte en relación al ecosistema mismo, o sea, que al estar perdiendo biodiversidad se pierde una riqueza potencial, que consiste en aquella que tienen todos por el simple hecho de pertenecer como seres vivos a uno o varios ecosistemas, por otra parte al recibirse un daño en los ecosistemas, se está poniendo en peligro en una primera instancia la salud de los seres vivos, que viven en ese entorno y en una segunda instancia, se está recibiendo un daño directamente a la salud.

Los autores en estudio, señalan que la expresión daño, siempre arrastra en su seno “elementos jurídicos, que por supuesto no alcanzan allí una precisa ubicación, ni un auténtico sentido de la juridicidad; de ahí que se deba ir caracterizando, más en más, el significado de la palabra en su estricta connotación técnica”<sup>22</sup>

En materia de Derecho de daños, Santos Briz desglosa los elementos de la responsabilidad de la siguiente manera:

- “1. La acción u omisión infractora del contrato o productora del acto ilícito.
2. La antijuricidad de la misma y causas que la excluyen.
3. La culpa del agente.
4. La producción del daño.
5. La relación causal entre acción u omisión y el daño”.<sup>23</sup>

En conclusión en relación al tema del daño se puede decir que lo ilícito faculta a quien padece sus consecuencias, como víctima, a exigir que la situación se restablezca con arreglo a Derecho.

---

<sup>22</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, México. Ed. Porrúa. p.p. 2840-2841.

<sup>23</sup> SANTOS, BRIZ JAIME. Derecho de los daños. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 1963



Se puede caracterizar la situación lata de daño en la siguiente forma:

1. Invasión en la esfera de libertad de otro sujeto;
2. Si no afecta la esfera de otro sujeto, queda relegado del ámbito jurídico y por ende el acto podrá considerarse desde el punto de vista moral.
3. La invasión de dicha esfera aunque no medie perjuicio o lesión patrimonial en sus aspectos económicos, morales o afectivos implica daño.

Por otra parte, se puede señalar que el Estado que tiene como función la búsqueda del bien común, puede ocasionar un daño cuando no opera con la diligencia propia de su actividad y ese daño es más grave, en tanto actualmente, la protección al medio ambiente debe ser garantizada por el Estado en todos sus niveles, es decir, desde los seres unicelulares hasta los más complejos organismos deben de contar con la protección del Estado, y éste debe de responder ante el daño o perjuicio que se provoque en los ecosistemas, ya sea que su actuación sea dolosa, culposa o irregular, con falta de cuidado.

### 2.3.1. Existencia y Tipos de Daño

Para que tenga lugar la reacción jurídica frente al daño, éste ha de afectar un interés humano y además, ser consecuencia de un hecho humano. Pero es preciso delimitar entre los hechos humanos susceptibles de perjudicar a otro, cuáles son productores de daños en sentidos jurídicos y cuáles no. Se deben excluir los daños producidos, por haberse frustrado las esperanzas que, por ejemplo, se pone en contratos concertados en fines de especulación o los sobrevenidos a causa de una competencia comercial lícita. Por consiguiente, el acto humano productor del daño ha de contravenir una norma jurídica, ha de ser antijurídico.

La conducta productora del daño ha de ser culpable, o sea, imputable al agente como a su causa decisiva y determinante. Por tanto, queda excluida de su

responsabilidad el daño causado por caso fortuito. Una excepción a la culpabilidad del daño al menos en su sentido subjetivo estricto, son los casos de la llamada responsabilidad por riesgo.

La Doctrina suele dar, indica Santos Briz, un concepto meramente objetivo del daño, caracterizándolo como “el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona, ya en sus bienes vitales naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio”;... “se consideran en Derecho, los daños no en sí mismos sino en sus efectos, debe incluirse en su concepto la nota de responsabilidad que es, en definitiva, el punto más importante que en esta materia toca disciplinar al Derecho”<sup>24</sup>.

De lo anterior, cabe el comentario de que es acertado que no se atienda en general a la nota de culpabilidad del responsable, porque en los casos de responsabilidad objetiva, no se da. El concepto del daño debe incluir también la nota de su antijuricidad.

La Doctrina alemana señala, que ha de indemnizarse en general la totalidad del daño originado al perjudicado, generado por el acrecimiento generador de responsabilidad para el causante del daño. Y se establece que este principio encierra las siguientes consecuencias:

1. El daño a indemnizar, según la persona o el patrimonio del que tiene Derecho a indemnización. El sujeto perjudicado titular de la indemnización vendrá determinado por quien sea parte en una relación jurídica contractual o análoga o el afectado por la negligencia de otro fuera de toda relación contractual. En la evaluación del daño patrimonial se han de tomar en consideración, las repercusiones de un evento que haya tenido en el patrimonio del perjudicado.

---

<sup>24</sup> SANTOS, BRIZ JAIME. Derecho de los daños. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 1963

2. Ha de indemnizarse todo perjuicio que una persona sufra en relación o a consecuencia del hecho del cual responde el agente. De la relación causal de los hechos se deduce, en principio, todo lo que haya de ser considerado como consecuencia de un determinado suceso o hechos.

Sin embargo, el concepto general de la causalidad no basta, para deslindar las consecuencias jurídicamente relevantes y, por tanto, imputables, de aquellas otras que no han de ser tenidas en cuenta para la determinación de los daños, por ser demasiado remotas y accidentales o fortuitas.

Ahora bien, a efecto de determinar el menoscabo que se sufre en un patrimonio determinado se analizará los diferentes tipos de daños que se pueden presentar y que eventualmente serían responsabilidad del Estado frente a la protección al medio ambiente.

### 2.3.2. Daños Patrimoniales y No Patrimoniales

Son daños patrimoniales, los que producen un menoscabo favorable en dinero sobre intereses patrimoniales del perjudicado.

Para comprender el concepto de daño al medio ambiente, sería importante considerar que a los ecosistemas, se les daña no solo en términos de cuantificación económica, sino también en relación a un nuevo tipo de bienes como pudieran ser los activos Ambientales.

Daños no patrimoniales, son en principio aquellos cuya valoración en dinero, no tienen la base equivalente que caracteriza a los patrimoniales, por afectar precisamente a elementos de difícil valoración pecuniaria. A diferencia de los daños patrimoniales, en este tipo de daños no hay conceptos para establecer el objeto del daño.

En cuanto a su denominación, se advierte que no hay uniformidad, los autores no dan concepto alguno, por estimar que dentro de los daños no patrimoniales se incluyen los perjuicios más heterogéneos, que pueden inferirse a una persona, y que sólo presentan de común la característica negativa que indica su calificación: la de no ser patrimoniales. Por otra parte, que ese concepto aparece indisolublemente unido con el problema de la reparación de estos daños. Se concreta el concepto, al referirse principalmente, a los daños espirituales, inferidos en Derecho de estricta personalidad o en valores afectivos más que económicos.

Así Delmartello dice que son daños morales los consistentes en la “privación o disminución de bienes que tiene el valor principalísimo en la vida del hombre, tales como la paz, la tranquilidad del espíritu, de la libertad individual, la inteligencia física, el honor y los más sagrados efectos”.<sup>25</sup>

Ortiz Ricol, para quien daño moral es “la lesión producida en los sentimientos del hombre por su espiritualidad no son susceptibles de una valoración económica”.<sup>26</sup>

Castán define los daños morales como aquellos que afectan a los bienes inmateriales de la personalidad –como la libertad, la salud, el honor- extraños al patrimonio y que no repercuten de modo inmediato sobre éste.<sup>27</sup>

Al tratar de fijar en distintas clases los daños morales cuando se percibe mejor que su heterogeneidad impide encasillarlos con carácter exhaustivo, aparece la distinción entre los daños propiamente morales y los daños patrimoniales indirectos o daños morales impropios. Los primeros son los que no afectan para nada al patrimonio; los segundos son aquellos que a través de si, por las lesiones de intereses inmateriales trascienden a valores del patrimonio.

---

<sup>25</sup> DR. BORJA, ERNESTO EDUARDO. Enciclopedia Jurídica Ameba. Ed. Dskill. Buenos Aires. 2000 p. 511-514.

<sup>26</sup> Óp. Cit.

<sup>27</sup> Ibidem.

Puede hablarse de daños morales derivados de daños patrimoniales, así por ejemplo el dolor moral que produce la pérdida de una joya familiar; de daños morales derivados de dolores físicos o de enfermedades físicas o mentales, y de daños concomitantes con daños patrimoniales o a la inversa todos los que tienen de común producir perturbaciones anímicas (disgusto, desánimo, desesperación, pérdida de la satisfacción de vivir, etc.), pero derivan de motivos distintos.

Una vez analizado el concepto de Estado, Responsabilidad y Daño; se considera importante analizar diferentes tópicos relacionados al medio ambiente que, conducirá a concebir el daño ambiental para sustentarlo en lo que hoy se conoce como Derecho Ambiental, todo ello a la luz de los tratados y convenios Internacionales.

#### 2.4. EL MEDIO AMBIENTE

Si se pretende dar una definición de Medio Ambiente, al buscar en el diccionario Pequeño Larousse se encuentra que se conceptúa como: el compendio de valores naturales, sociales y culturales, existentes en un lugar y en un momento determinado que influye en la vida material y psicológica del hombre. Es el conjunto de condiciones e influencias que afectan el desarrollo y la vida de los organismos a los seres vivos, incluye el agua, el aire, el suelo, y su interrelación, así como todas las relaciones entre estos elementos y cualquier organismo vivo. Es el conjunto de circunstancias o elementos que rodean a las personas, animales o cosas (clima, aire, suelo, agua etc.), también se dice que son: condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad, o de una época, culturales, económicas, y sociales en que vive una persona; o el conjunto de circunstancias exteriores de un ser vivo.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> GUTIÉRREZ NÁJERA, RAQUEL. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. Ed. Porrúa. México. 2000 P. 413

#### 2.4.1. Concepto de Medio Ambiente y Ecología.

Por otra parte, el ambiente debe ser entendido como un sistema, vale decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema.

Esto implica, que el ambiente, debe ser considerado como un todo, o como también suele decirse “holísticamente” (del griego *holos*, todo), pero teniendo claro que ese “todo” no es “el resto del Universo”, pues algo formará parte del ambiente sólo en la medida en que pertenezca al sistema Ambiental de que se trate.

La visión sistemática del ambiente -que se ha adoptado desde hace ya algunos años-, es fundamental y además fecunda en consecuencias jurídicas, pues permite delimitar el objeto del Derecho Ambiental y entender hacia dónde se encamina.

La palabra ambiente se utiliza para designar a todos los sistemas de organismos vivos los cuales forman un ecosistema.

En conclusión, el medio ambiente se define como: el conjunto de valores naturales que rodean a los seres vivos, esto es, se trata de los elementos predominantes, en el lugar, región, o espacio en el que nacen, crecen o se desarrollan 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, fabrica, comercio, negocio, escuela, centro de trabajo, de diversión, individuo, la familia un pueblo, ciudad, Estado o Nación.<sup>29</sup>

Una vez determinado que se entiende por medio ambiente se requiere definir a la Ecología, actualmente, de sobra se sabe que las palabras Medio Ambiente y

---

<sup>29</sup> Ob.Cit.

Ecología se usan prácticamente como sinónimos sin embargo, debe distinguirse que la primera se refiere al entorno y la segunda a la ciencia que lo estudia.

Ecología, etimológicamente se define con los vocablos “Oikos” que significa casa y “Logos”, ciencia; la palabra fue acuñada en 1869 por el biólogo alemán Ernest Haeckel, para designar una disciplina que estudiaba las relaciones entre el hombre y su ambiente.

Haeckel señala que: “entendemos por Ecología al conjunto de conocimientos referentes a economía de la naturaleza, la investigación de todas las relaciones del animal tanto en su medio orgánico como inorgánico, incluyendo sobre todo su relación amistosa u hostil con aquellos animales y plantas con los que se relaciona directa o indirectamente.”<sup>30</sup>

En pocas palabras la Ecología es el estudio de todas las complejas interrelaciones a las que Darwin se refería como las condiciones de la lucha por la existencia.

La Ecología es una “ciencia de síntesis” porque la Ecología se ha desarrollado al revés de otras ciencias. El progreso de cualquier disciplina consiste en una paulatina diversificación de las materias, conducentes a la especialización, la Ecología por el contrario, ha ido combinando conocimientos científicos para intentar con ellos un cuerpo unificado de doctrina.

Entonces, se puede decir que “la *Ecología* es la rama de las ciencias biológicas que se ocupa de las interacciones entre los organismos y su ambiente (sustancias químicas y factores físicos)”.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Óp. Cit.

<sup>31</sup> QUINTANA BALTIERRA, JESÚS. Derecho Ambiental Mexicano. Ed. Porrúa. México. 2000. P. 17-18

## 2.5. EL DAÑO AMBIENTAL

Ahora, se hace necesario determinar en qué consiste específicamente el Daño Ambiental, este concepto será importante cuando se estudie más adelante la relación causal entre los sujetos activos y pasivos del ilícito y su relación con el medio ambiente, entendiéndose como tal a: toda pérdida, disminución detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes.

### 2.5.1. Concepto de Daño Ambiental.

En general, se considera que daño al medio ambiente pudiera ser: La pérdida, menoscabo o modificación de las condiciones químicas, físicas o biológicas de la flora y fauna silvestres, del paisaje, suelo, subsuelo, agua, aire o de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas y la afectación a la integridad de la persona, es la introducción no consentida en el organismo humano de uno o más contaminantes, la combinación o derivación de ellos que resulte directa o indirectamente de la exposición a materiales o residuos y de la liberación, descarga, desecho, infiltración o incorporación ilícita de dichos materiales o residuos en la atmósfera, en el agua, en el suelo, en el subsuelo y en los mantos fríáticos o en cualquier medio o elemento natural.

### 2.5.2 Daño Ambiental, Criterios Legislativos.

En materia Ambiental es preciso diferenciar el deterioro, del daño ambiental, considerando al primero como las afectaciones al medio ambiente propiamente dicho, es decir, como las afectaciones a un ecosistema; y al daño ambiental, como las afectaciones a los bienes y a la salud de las personas.

A través de la responsabilidad civil por deterioro o daño ambiental se busca no únicamente sancionar y obligar a la restitución al responsable de la afectación, si



no que, con ella, se pretende evitar afectaciones futuras, posiblemente culposas, al amparo de actividades lícitas y avanzar hacia la reparación de los ecosistemas afectados en lo general y resarcir con justicia a las personas afectadas por contaminación en casos específicos.

Resulta sumamente importante adecuar, lo relativo al nexo causal entre la conducta y el resultado, hablando de responsabilidad ambiental, toda vez que en términos generales, se concibe los daños y perjuicios como resultados inmediatos y directos, mientras que, en materia ambiental, muchas veces los daños son resultados indirectos a mediano o largo plazo de las actividades que los ocasionan.

En este mismo orden de ideas, también es conducente el planteamiento de disposiciones especiales en lo relativo a la prescripción y a la caducidad para demandar la reparación del daño y/o del deterioro ambiental.

Visto está que, en la actualidad, el sistema jurídico mexicano no cuenta con los medios jurídicos convenientes para garantizar efectivamente el Derecho que los mexicanos tienen a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, previsto en el artículo 4º. Constitucional, párrafo quinto.

Tanto el procedimiento administrativo como el procedimiento penal han resultado insuficientes para preservar el medio ambiente en el país, en donde la contaminación ha producido terribles pérdidas en la biodiversidad, estragos en la salud y en términos generales, en el patrimonio como nación, por lo que es preciso adoptar medidas en las que se dé mayor participación de la sociedad.

Desde un criterio legislativo se considera que la defensa y salvaguarda del medio ambiente, es un tópico prioritario a tratar de manera inmediata, no solo a través de las facultades y acciones del gobierno, sino que resulta conveniente e

indispensable otorgar a los ciudadanos la posibilidad de coadyuvar en la vigilancia y protección de los recursos, a través de la responsabilidad civil, para lo cual resulta indispensable la legitimación activa que recaerá en los habitantes de la localidad afectada, tratándose de casos de contaminación a bienes particulares, del dominio público o al medio ambiente.

Se ha venido responsabilizando a la Administración Pública de los problemas ambientales e imponiéndole también a ella la obligación de su corrección. Sin embargo, las sanciones económicas resultado de un procedimiento administrativo, son sanciones muy bajas, comparadas con el beneficio económico que puede obtenerse por las actividades productivas nocivas para el ecosistema y con las grandes pérdidas que representa el deterioro ambiental de los recursos naturales y la habilitación de zonas contaminadas y/o dañadas.

En lo que se refiere a la materia penal, no resulta ejemplar la tipificación de delitos contra el medio ambiente, ya que es sumamente difícil integrar el cuerpo del delito en cuestión, toda vez que sólo se castigan los delitos dolosos contra el medio ambiente y no los culposos. Además de lo anterior, es preciso destacar que los delitos ambientales, toda vez que no son considerados como graves, gozan de libertad provisional.

Luego entonces, hasta estos días, la protección del ambiente y del Derecho a un medio ambiente adecuado a través de las responsabilidades administrativas, penal y civil, resulta en México, insuficiente e ineficaz para reparar los daños ambientales.

A través de la responsabilidad civil por deterioro o daño ambiental se busca no únicamente sancionar y obligar a la restitución al responsable de la afectación, sino que, con ella, se pretende evitar afectaciones futuras, posiblemente culposas, al amparo de actividades lícitas y avanzar hacia la reparación de los ecosistemas

afectados en lo general y resarcir con justicia a las personas afectadas por contaminación en casos específicos.

Resulta sumamente importante, adecuar lo relativo al nexo causal entre la conducta y el resultado, hablando de responsabilidad ambiental, toda vez que en términos generales, se concibe los daños y perjuicios como resultados inmediatos y directos, mientras que, en materia ambiental, muchas veces los daños son resultados indirectos a mediano o largo plazo de las actividades que los ocasionan. En este mismo orden de ideas, también es conducente el planteamiento de disposiciones especiales en lo relativo a la prescripción y a la caducidad para demandar la reparación del daño y/o del deterioro ambiental.

La defensa del Medio Ambiente por medio de la responsabilidad civil, tiene el claro propósito de proveer para la mejora del ambiente y no debe convertirse en un mecanismo para lucrar indebidamente, por lo que también debe ponerse atención esmerada, respecto a quiénes se legitimará con ella para demandar reparación por daño o deterioro ambiental, señalan los criterios legislativos.

Con el objeto de dar certidumbre jurídica, es de suma importancia establecer un criterio conforme al cual se pueda calcular o determinar el valor económico o el monto que deberá cubrir la garantía financiera o el seguro de responsabilidad objetiva que se contrate para la realización de ciertas actividades.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, deberá tomar como base para la determinación de dicha cantidad, la evaluación de impacto ambiental a que hace referencia el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual abarca los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como el coste

de las medidas preventivas, de mitigación y demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

## 2.6. EL DERECHO AMBIENTAL

El Derecho Ambiental, está constituido por una serie de principios, que le van dando forma como un Derecho autónomo de naturaleza pública e internacional.

El investigador Raúl Brañes, define al Derecho Ambiental, “como un 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 vivos.

Siendo sus notas esenciales las siguientes:

1. La expresión Derecho Ambiental, se refiere a un conjunto de normas jurídicas que regulan ciertas conductas humanas que pueden considerarse de interés ambiental;
2. Las conductas humanas de interés ambiental son aquellas que pueden influir en los procesos de interacción, que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y su medio ambiente;
3. Dichas conductas, interesan al Derecho ambiental sólo en la medida en que ellas, al influir sobre tales procesos pueden modificar de una manera importante las condiciones de existencia de los organismos vivos.”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> BRAÑES RAÚL, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Mexicana para la educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, Pág. 20

El Derecho Ambiental se puede considerar a decir de Narciso Sánchez Gómez, como: “un conjunto de normas jurídicas de Derecho Público, que regulan las relaciones de los seres humanos en sociedad con los diversos recursos naturales, en la medida que aquéllos pueden influir sobre estos últimos”<sup>33</sup>

### 2.6.1. Definición, Objeto, Fuentes y Sujetos del Derecho Ambiental

Como definición de Derecho Ambiental también se puede sostener, que se trata de un sistema normativo que conduce las relaciones entre los seres vivos y su medio ambiente, siendo el conductor de las mismas, el hombre, para propiciar su propio equilibrio y desarrollo sustentable.

Los vínculos entre la sociedad y la naturaleza se establecen a través de dos grandes tipos de factores: el conjunto de 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.

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”.<sup>34</sup>

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.

---

<sup>33</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ NARCISO, Derecho Ambiental, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. Mexico 2004. Pág. 8

<sup>34</sup> GUTIÉRREZ NÁJERA, RAQUEL. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. Ed. Porrúa. México. 2000 P. 415

Al abordar el concepto de Derecho Ambiental, Quintana Baltierra, dice... “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 Ambiental, es el grupo de reglas que se encarga de la protección jurídica del equilibrio ecológico...”<sup>35</sup>

La expresión Derecho Ambiental, se utiliza sin distinción para denominar, por un lado, al conjunto de normas jurídicas que regulan cuestiones ambientales y, por otro lado, a la ciencia jurídica que se ocupa de dichas normas.

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”.<sup>36</sup>

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

---

<sup>35</sup> QUINTANA BALTIERRA, JESÚS. Derecho Ambiental Mexicano. Ed. Porrúa. México. 2000. P. 19-20

<sup>36</sup> Óp. Cit.

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.

El Derecho Ambiental es el estudio de las normas, principios y obligaciones jurídicas que se generan para dar cumplimiento a la obligación de proteger la vida y el medio ambiente en beneficio de las generaciones futuras. A fin de cuentas, el Derecho Ambiental está integrado por un sistema de normas de Derecho Público, que regulan las relaciones de los seres humanos con los 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 la fauna terrestre y acuática, para que perdure y se mejore toda clase de vida terrestre.

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; alcanzado la convicción, que éste representa el soporte elemental de política ambiental.

El objeto del Derecho Ambiental es el conservar, prevenir y preservar el medio ambiente y lograr un equilibrio ecológico. Ya sea por acciones o programas para la conservación, o bien, la persecución de los delitos ambientales para así impedir la contaminación y el deterioro del ambiente.

Por cuanto hace a las fuentes del Derecho Ambiental, según Brañes, en los ordenamientos jurídicos así constituidos históricamente, “las fuentes del Derecho Ambiental están presididas, como se ha dicho, por la Constitución. En los casos de países federales (Argentina, Brasil y Venezuela, en América Latina), deben

tomarse en consideración también las Constituciones, mismas que suelen resolver una serie de cuestiones de interés para el Derecho Ambiental”.<sup>37</sup>

En los Estados Unidos Mexicanos, la fuente primogénita del Derecho Ambiental es la Constitución Federal, pues de ella derivan el derecho a la protección de la salud, como una garantía individual y social que pretende preservar y acrecentar la formación integral de la personalidad humana en sus aspectos físico y mental.

La segunda fuente de Derecho Ambiental está constituida por la legislación ambiental moderna o “legislación propiamente Ambiental”, es decir, por aquella que se refiere al conjunto de los problemas ambientales.<sup>38</sup>

Sánchez Gómez, afirma, que las Constituciones particulares de cada una de las entidades federativas representan otra fuente elemental del Derecho Ambiental en México, en virtud de que permiten apreciar la forma en que se distribuye el ejercicio del poder público local y municipal, de tal manera que en principio a las legislaturas locales les compete formular y expedir las leyes para ambas esferas de competencia en el rubro ambiental, dado que se trata de una tarea que debe atenderse en forma concurrente, para indicar con precisión sus alcances normativos, en este particular.<sup>39</sup>

La tercera fuente del Derecho Ambiental, está constituida por las normas de relevancia o interés ambiental contenidas en una legislación que versa sobre otros temas. Aquí deben incluirse los Códigos Civiles, los Códigos de minería y su legislación conexas, que a diferencia de la legislación sobre recursos naturales renovables, no tienen un sentido protector del ambiente, los Códigos Penales, los

---

<sup>37</sup> BRAÑES RAÚL, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, Pág. 20

<sup>38</sup> Ob.Cit.

<sup>39</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ NARCISO, Derecho Ambiental, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. Mexico2004. Pág. 8



Códigos de Procedimientos y, en fin, una serie de Códigos o leyes de las cuales destaca la legislación económica.

En el país, las leyes federales, locales y municipales, representan la fuente formal por excelencia del Derecho Ambiental, toda vez que la actuación de los poderes públicos se debe realizar bajo el principio de legalidad, que consiste en el hecho, de que solo pueden hacer lo que la ley les permite, y nada fuera de la misma.

La jurisprudencia y la costumbre, en los pocos casos en que dentro de América Latina son fuentes de Derecho.

También deben considerarse como fuentes del Derecho Ambiental las disposiciones de todo orden, que se refieran a la administración pública del ambiente, sea que se trate de organismos públicos creados exclusivamente con ese fin o no. En rigor, estas fuentes tienen también el carácter de legislación ambiental específica o de legislación que, versando sobre otras materias, se refiere también a cuestiones ambientales. La especificidad y muchas veces la complejidad de la materia, hacen aconsejable que esta legislación sea analizada aparte.

Se han considerado exclusivamente fuentes del Derecho Ambiental, las que provienen del Derecho interno, pero, también el Derecho internacional debe ser considerado como fuente del Derecho Ambiental.

Ahora bien, dentro del Derecho Ambiental se pueden encontrar dos sujetos:

- *Sujeto activo.*- Es el que contamina, pudiendo ser el hombre o la naturaleza (mediante diferentes fenómenos).
  
- *Sujeto Pasivo.*- Es el contaminado, siendo en este caso el medio ambiente.

### 2.6.2. Naturaleza jurídica del Derecho Ambiental.

El hombre reconoce la existencia de los problemas Ambientales, por lo tanto tuvo la necesidad de enfrentarlo con el auxilio del Derecho, es decir, se atribuye a la conducta humana, tratar de proteger la vida en la tierra a través de dos formas del Derecho como es la norma y la coacción, teniendo así una respuesta social visible tendiente a la protección del medio ambiente.

El Derecho Ambiental tiene una naturaleza jurídica mixta, ya que se vale de todas las ramas del Derecho para llevar a cabo sus normas y alcanzar todos sus objetivos. Así entonces se puede concluir que su naturaleza es de Derecho Social, ya que no solo es obligación del Estado, el proteger el medio ambiente y el equilibrio ecológico, sino de sus gobernados, de contribuir a que esto se lleve a cabo.

### 2.6.3 Consideraciones adicionales sobre el Derecho Ambiental.

En ocasiones en materia de Derecho Ambiental se ha requerido ir integrando una serie de principios generales y de valores éticos que permiten crear un cuerpo filosófico, es así como Ramón Ojeda Mestre plantea que el Derecho Ambiental moderno esboza el concepto y características del Derecho de Propiedad:

- El valor del tiempo, debe considerarse un activo Ambiental.
- Los principales retos o factores importantes del Derecho Ambiental son el tiempo, el espacio y el movimiento.
- Es necesario que el Derecho Ambiental se vuelva científico y con imperio.

- A mayores privilegios de los dioses económicos, menores defensas del individuo, de la sociedad y del ambiente, es por ello que, en algunos regímenes jurídicos se reconoce la tutela del medio ambiente, como un Derecho fundamental de la persona humana.

Por ello, las características del Derecho Ambiental, se pueden enumerar de la siguiente forma:

1. Se reconoce en la doctrina ambiental, que el crecimiento de la acumulación del riesgo actual, proviene del desarrollo tecnológico y amenaza tanto al ambiente, como a la humanidad misma.
2. El Derecho Ambiental, es un producto cultural e ideológico, que necesariamente pasa por las instituciones políticas. Las características del Derecho Ambiental del siglo pasado son su carácter horizontal, la dispersión normativa y el predominio de interés colectivos.
3. El nuevo Derecho Ambiental se ha desarrollado en las últimas tres décadas. Una de sus características es la novedad. También es abundante en algunos ámbitos, pero escaso o nulo en otros.
4. No es cerrado, cada vez más se requieren expertos en especialidades no jurídicas, para su elaboración y su aplicación.
5. Es un Derecho muy dinámico. Se relaciona con otras ramas del Derecho tales como civil, penal, administrativo, internacional, etc.
6. En países no desarrollados padece de eficiencia, debido en gran medida por la velocidad, ritmo y complejidad con que fue evolucionando y superando la capacidad de los poderes públicos.

7. El Derecho Ambiental tiene una reconocible carga internacional y globalizadora.

8. Se va perfilando más como un Derecho preventivo, más que correctivo o sancionador, aunque es un fenómeno, que en general la tendencia es a punibilizarlo.

Por las dificultades y la multiplicidad de la gravedad de las contradicciones que el Derecho estaba acostumbrado a atender, es que se le considera, un Derecho cada vez más difícil.

Es engañoso, pues se utiliza como bandera la preocupación ambiental, en casos en los cuales es remoto a ella.

Es urgente una categorización, pues por un lado, se pretende reconocerlo en el catálogo de los Derechos humanos y al mismo tiempo se visualiza como un Derecho colectivo o de tercera generación.

Se reconoce como un Derecho subordinado a otros, como el Derecho a la vida, a la salud o a la libertad, pero tendiente a asumir la calidad de vida como valor, mismo que va de la mano con la dignidad humana.

El medio ambiente, se ha transformado en una competencia transversal que inspira cualquier otra política sobre el progreso económico o sobre el territorio, las políticas sobre ordenación del territorio, sobre urbanismo o sobre manipulación genética vegetal o animal, e incluso sobre protección de los consumidores, han de valorarse en clave ambiental y esta clave generará, posiblemente un Derecho común ambiental, basado en la praxis constante y en el mismo tratamiento avanzado de la regulación de las actividades que afecten al medio ambiente.

#### 2.6.4. Tendencias del Derecho Ambiental.

Con relación al Derecho Ambiental, se puede hablar de tendencias internas y externas (globalización e integración), de tendencias estructurales del propio Derecho Ambiental (especialmente complejas), o de técnicas, utilizadas en la formación y evolución de dicho Derecho.

No se puede hacer una predicción de las tendencias futuras de la estructura técnico-jurídica del Derecho Ambiental, pero se puede señalar lo más importante de las aportaciones más recientes en este ámbito.

Ojeda Mestre hace referencia a varios teóricos, tal como:

Winter, hace tres propuestas con relación a la modificación del Derecho Ambiental para hacer frente a nuevas amenazas:

- El establecimiento de límites de tolerancia más sensibles.
- La introducción de estándares tecnológicos con énfasis en la tecnología blanda.
- El análisis de beneficios.

Dunoff, sugiere la necesidad de enfocar el Derecho Internacional Ambiental, a los problemas Ambientales del sur, contrarios a la actual tendencia de la “north-agenda”.

Di Mento, propone una acción que combine estrategias educativas, tecnológicas, de reestructuración interna de las empresas, estrategias de colaboración normativa, estímulos económicos, etc.

Salvia, establece que el Derecho Ambiental va a ser más proclive a las prohibiciones y vetos de actividades dañosas, sobre las que exista incertidumbre científica en cuanto a sus efectos.

Dellano, comenta de una tendencia de ampliación a la base subjetiva de incidencia de la política Ambiental, en virtud de su transformación, de una disciplina de comportamientos de categorías definidas de contaminadores, a un complejo de instrumentos reguladores, que incluye los comportamientos colectivos difusos.

Huffman, predice el futuro mantenimiento de la clase “command and control regulation”, la descentralización progresiva y unida a ella, una continua expansión de los mecanismos del mercado, basados en su menor costo y creciente internación.

Cudahy, cree que el próximo siglo se caracterizará por un abandono de los esfuerzos de regulación de detalles ambientales, y que serán desarrollados diseños, para promover modelos de vida que muestren armonía ecológica.

Esteve Pardo, pronostica la estandarización del Derecho Ambiental, pero bajo una deseable supervisión de los poderes públicos, que impactará los ordenamientos jurídicos y el propio sistema de normalización extendiendo sus consecuencias, a la responsabilidad por daños ambientales.

Post, se centra en los nuevos instrumentos formulando al efecto un test de 14 preguntas. Por ejemplo, ¿es preventivo el enfoque o es reparador?, ¿reduce el costo del control de contaminación?, ¿transferir a otro medio la contaminación en lugar de controlarla?

El problema fundamental del Derecho Ambiental, en muchos países es su falta de eficacia real, por lo tanto, deben considerarse fundamentales: el reforzamiento de los medios de inspección y policía; y, por último, la participación.

Las propuestas de reforma del Derecho Ambiental, sobre la base de la intensificación de los incentivos, han tenido una amplia acogida en la doctrina ambientalista americana.

Driesen, señala, que “no existe ninguna razón económica para que un contaminador se integre en un sistema de permisos transferibles en ausencia de una capacidad gubernamental de imponer un tradicional sistema regulatorio. Se requiere un modo distinto de administración, que si resulta además eficiente, entonces su uso estará plenamente justificado”.<sup>40</sup>

La introducción de mecanismos diversos deberá realizarse siempre analizando caso por caso y no como solución absoluta, considerando siempre el impacto sobre el Derecho existente.

El futuro del Derecho Ambiental está ligado a leyes de responsabilidad, unidas al desarrollo de la contabilidad ambiental y a la expansión del delito ecológico y las sanciones administrativas.

Si el problema fundamental, es la generación de una adecuada transparencia que permita la elección ambiental al consumidor, el Derecho está obligado a la implantación de esos mecanismos de transparencia.

---

<sup>40</sup> OJEDA MESTRE RAMÓN “Argumentos y Aspectos del Derecho Ambiental” Revista de la Academia Mexiquense de Derecho Ambiental, Recursos Naturales y Biodiversidad, A.C. Agosto de 2003-Junio de 2004 P. 21-23

Si el mercado es incapaz de generar transparencia, ésta deberá imponerse de forma coactiva. Los productos deben expresar su daño potencial, así el consumo responsable expulsará del mercado a las empresas ambientales indeseables.

Existirán cada vez mas Cortes y Tribunales Ambientales, y al mismo tiempo, se buscará la solución alternativa de conflictos en esta materia.

Existe, un gran retraso en materia ambiental en este siglo, debido a la lentitud de los gobiernos, en relación tanto a su régimen interno como hacia el ámbito internacional.

Los poderes públicos, tienen una nueva responsabilidad más compartida con la sociedad, ganando terreno la solución alternativa de conflictos.

Los recursos económicos y financieros de las empresas privadas y los particulares, son superiores a los presupuestos oficiales en materia ambiental.

El imperio de la Ley ambiental, supone controlables las decisiones administrativas, a pesar de que la legislación otorga una amplia discrecionalidad a la autoridad.

A continuación se analizará los tratados y convenios Internacionales que han representado una de las fuentes más importantes del Derecho Ambiental.

## 2.7. TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES.

Se determina tratados a los acuerdos celebrados entre los Estados con el fin de la mutua cooperación y ayuda para resolver o prevenir los conflictos que pudieran surgir entre ellos de toda índole y regidos por el Derecho internacional.



Existen variados instrumentos internacionales, que buscan regular de una forma ordenada y pacífica las relaciones entre los Estados y dentro de éstos se aborda la protección al medio ambiente.

Los tratados internacionales ambientales, son parte del Derecho Internacional relacionada con cuestiones ambientales. Esta cuestión ha adquirido una creciente importancia en los últimos años dada la creciente toma de conciencia, por parte de la opinión pública, de que muchos problemas ambientales pueden traspasar las fronteras de los países, o tienen un alcance tan global que no es posible hacerles frente sólo por medio de leyes de alcance nacional. “Los tratados y convenciones entre distintos países son hoy la principal fuente de leyes ambientales internacionales”.<sup>41</sup>

A pesar de los muchos tratados internacionales, actualmente en vigor sobre el medio ambiente, su aplicación efectiva sigue siendo un importante desafío para la comunidad mundial. El Tribunal Internacional de Justicia de Naciones Unidas sólo puede desempeñar, un papel limitado como árbitro de las disputas entre los diferentes países. Las previsiones de los tratados internacionales, suelen incluir reuniones regulares de sus signatarios y mecanismos, para obligar a los países a aportar informes detallados sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Cada vez es más reconocida la importancia de la participación de las organizaciones no gubernamentales en el proceso.

En materia internacional independientemente de los tratados que México ha suscrito en lo general, han representado importantes modificaciones de nuestro Derecho Positivo tratados Bilaterales, como el referente al libre comercio que se suscribió con Estados Unidos y Canadá mismo que veremos a continuación.

---

<sup>41</sup> BECERRA RAMÍREZ, MANUEL. “Derecho Internacional Público”. Ed. UNAM. México., 1991 p.36.

La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral USA/MÉXICO (1991-1992), trató entre otros temas de la agenda bilateral, que hasta fines de los ochentas tuvo una prioridad relevante baja y cuya importancia aumentó en gran medida a raíz de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con América del norte (TLCAN), fue la cuestión del medio ambiente.

Aunque ninguno de los gobiernos participantes tenía interés en que este tema se incluyera en la discusión del acuerdo comercial, la fuerza de la coalición opositora a dicho convenio, que se formó en Estados Unidos, lo obligó. La actividad de las organizaciones ecologistas Estadounidenses para que la cuestión ambiental, fuera tomada en cuenta, se mantuvo en altos niveles durante 1991 y 1992, dentro y fuera de la coalición. Concentraron gran parte de su atención en una intensa campaña en el Congreso, en el Ejecutivo y en la prensa. Pero no desdeñaron una instancia que hasta ese momento les había rendido frutos: los tribunales Estadounidenses.

De los tres asuntos que consideramos principales, en cuya evolución se sintió profundamente la actividad de las organizaciones ambientalistas, “uno de ellos fue la “vía rápida” (fast track); el segundo se relacionó con el embargo atunero y el recurso de reclamación interpuesto por México ante el GATT, y el último fue la conclusión del TLCAN y los compromisos adquiridos en éste. Si bien los tres estuvieron estrechamente, vinculados por propósitos de mayor claridad expositiva”.<sup>42</sup>

En cuanto a las organizaciones ambientalistas Estadounidenses, sus temores y demandas en relación con el TLCAN eran muy variados. La mayor parte de aquéllas tenían como preocupación central lo que podía suceder en la zona fronteriza si el TLCAN impulsaba un fuerte aumento de la inversión, y en general,

---

<sup>42</sup> Méndez, José. “Políticas Públicas y Relaciones. Lecturas Básicas de Administración y Políticas públicas. P. 505

del crecimiento económico de esa zona. Otras expresaban preocupaciones más amplias. Sus diagnósticos y propuestas reflejaban, en unos cuantos casos, la percepción de que México era un país en desarrollo y la necesidad de reconocer sus prioridades en materia Ambiental. Pero esta diferenciación era más la excepción que la regla. En principio era palpable que una abrumadora mayoría de esas organizaciones tenía un hondo desconocimiento de la relación comercio-medio ambiente. Los más enterados iban más allá de la discusión del impacto de la apertura comercial y, en particular, de la disminución o desaparición de aranceles sobre un desarrollo sustentable en México, y se enfocaban hacia la cuestión de las repercusiones de un aumento de la inversión extranjera.<sup>43</sup>

Entre las preocupaciones globales de los ecologistas Estadounidenses se encontraban: el posible aumento de la instalación de maquiladoras en el interior de México, el traslado de industrias Estadounidenses, sobre todo de las llamadas “sucias”, hacia México, el cual podría convertirse en un “refugio de contaminación”, y el “uso en esta nación de pesticidas prohibidos en otros países”.<sup>44</sup>

“Las leyes mexicanas no la satisfacían plenamente, pero con mayor insistencia reclamaban la falta de rigor en su aplicación. Se hablaba de que México dedicaba muy pocos fondos para el control ambiental, y que contaba apenas con centena y media de personal técnico para aplicar dichas leyes”<sup>45</sup>

“Gephardt, el líder de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, procuró moverse con cautela. Manifestó su preocupación y señaló que sólo apoyaría la “vía rápida” si los temas laborales y de medio ambiente eran incluidos en el Tratado, pero aceptaba las sugerencias de la administración de Bush, de realizar negociaciones paralelas sobre algunas cuestiones no comerciales, si bien

---

<sup>43</sup> Méndez, José. “Políticas Públicas y Relaciones Internacionales”. Lecturas Básicas de Administración y Políticas públicas. P. 508

<sup>44</sup> Ob.Cit. Pág. 509

<sup>45</sup> Ibíd., Pág.510.

exigía que las conclusiones de las mismas formaran parte del TLCAN. Se afirma que esa actitud inicial de líder demócrata, que se vio como indecisión, fue muy importante para el resultado final de la votación sobre “la vía rápida” ya que los opositores más decididos, no contaron con un líder experto y fuerte, lo que debilitó el alcance de sus acciones.

La actividad de los ambientalistas llegaba a su clímax. A preocupaciones por los posibles efectos del TLCAN, se aunó su inquietud por ciertos acuerdos negociados en la Ronda Uruguay, y la desconfianza que hacia éste habían manifestado algunas agrupaciones se intensificó. Uno de los temores era que el Código Alimentario, fuera menos estricto que las regulaciones Estadounidenses, el mismo Arthur Dunkel, tuvo que anunciar el GATT recogería las demandas de protección al medio ambiente. Diversos funcionarios de la oficina de la representante de Comercio de Estados Unidos (USTR), incluyendo a la embajadora Carla Hills, comenzaron a precisar que ni los acuerdos a que se estaba llegando en el GATT ni el TLCAN, implicarían la reducción de estos estándares.

Al percatarse del riesgo de que el Congreso no autorizara la extensión de la “vía rápida” y el inicio de las negociaciones del TLCAN, los elementos centrales de la estrategia seguida por el Ejecutivo fueron, por un lado, romper coalición (atrayendo a las organizaciones ambientalistas moderadas y aislando a los sindicatos) y, por el otro, movilizar a los defensores potenciales del TLCAN. Pero esto no era tarea fácil, entre otras razones por la desconfianza de las organizaciones ecologistas hacia el gobierno de Bush, ya que consideraban que éste había abandonado la posición Ambientalista mantenida durante su campaña presidencial. Sentía que los gobiernos estatales eran mucho más receptivos a sus demandas que el federal.

“Garantizar que la cuestión Ambiental, no se convirtiera en un escollo insalvable para el TLCAN fue una de las preocupaciones del gobierno mexicano en 1992; Altos funcionarios mexicanos, incluyendo el presidente Salinas reiteraron que México necesita crecer, pero no a cualquier precio. Se rechazó la irresponsabilidad ecológica y la inconveniencia de repetir los errores del pasado. Una y otra vez se enfatizó en las fuertes inversiones, que el gobierno mexicano estaba realizando en protección ecológica”.<sup>46</sup>

La política Ambiental mexicana tenía ya dos ejes más o menos bien definidos: regulación (command and control) y actuación del mercado. Conforme con el primero, continuó tanto la modificación de las instituciones como la aplicación y la precisión de la normatividad para ajustarla a niveles internacionales, y se intensificaron los esfuerzos para lograr su acatamiento. El número de acuerdos voluntarios con las empresas, se elevó pero también las sanciones por incumplimiento, incluyendo un fuerte aumento de cierres temporales o definitivos de fabricas –sobre todo en la ciudad de México y la frontera-, que violaban constantemente las normas. Así mismo, se incremento el número de elevación de impacto ambiental exigidas a las nuevas empresas.<sup>47</sup>

Al mismo tiempo, comenzaron a transferirse tareas de control Ambiental al sector privado, nacional y extranjero, como es la elaboración de algunas normas ecológicas y auditorías ambientales. Se esperaba que este sector ampliara también su participación en la construcción y elaboración de obras de infraestructura ambiental y de apoyo, incluyendo el establecimiento de plantas de tratamiento de aguas y desechos, lo mismo que de carreteras, a fin de complementar la inversión pública en estos rubros, se confiaba también en que la presión del mercado promovería un cumplimiento más riguroso de las regulaciones ambientales por parte de las empresas.

---

<sup>46</sup> MÉNDEZ, JOSÉ. “Políticas Públicas y Relaciones Internacionales”. Lecturas Básicas de Administración y Políticas públicas. P. 539

<sup>47</sup> Ob.Cit. Pág. 540

Pero desvanecer totalmente las dudas y los temores de las organizaciones ambientalistas siguió siendo una tarea difícil. Aún mostraban poca o ninguna confianza en la capacidad de México para aplicar con rigor sus leyes ecológicas, que algunos ya veían como aplicables. Los más escépticos aún pensaban que el celo ambiental del gobierno, podía desvanecerse con la firma del TLCAN, a menos que en éste se incluyeran compromisos específicos que impidieran un retroceso. Y así como no les convencía la disposición mexicana, tampoco confiaban en el gobierno de Bush ya que consideraban que éste no había cumplido las promesas de protección ecológica que hizo durante su campaña electoral.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL**

#### **3.1. ORÍGENES INTERNACIONALES DE LA CONCIENTIZACIÓN POR EL DAÑO AMBIENTAL**

En este capítulo se hará un estudio del origen de la problemática ambiental que permitirá conocer algunas respuestas y estrategias que se han aplicado sobre esta temática, así mismo, el impacto que se ha tenido en el ámbito internacional ya que este problema no se puede particularizar a México pues se trata de un tema mundial, ya que lo que se manifieste en un lugar repercute en todo el mundo.

Se puede situar el inicio del ecologismo a finales de los años sesenta. Por aquellas fechas las sociedades occidentales estaban en pleno furor del desarrollo sin límites. Autores norteamericanos como la bióloga Rachel Carson, Barry Commoner, Paul R. Ehrlich, los autores René Dubos y Barbara Ward, el agrónomo francés René Dumont, el mexicano Iván Illich, fueron los que comenzaron entre otros muchos, a propagar en las sociedades más industrializadas de occidente los problemas ecológicos del planeta.

En Estados Unidos, asociaciones como el Sierra Club, o la Audubon Society y en Europa organizaciones como el Consejo Internacional para la Preservación de las Aves (ICBP), y sus asociaciones federadas, como la Federación Alemana para la Protección de las Aves (DBV) o la británica Real Sociedad para la Preservación de las Aves (SRPB), fueron, junto con otras entidades similares, la cuna de grupos más pequeños pero mucho más activos y combativos en la defensa del equilibrio ecológico del planeta.

A finales de los años sesenta, cientos de personas sintieron la necesidad de oponerse activamente al proceso de destrucción de los recursos naturales. En todos los países occidentales comienzan a organizarse pequeños grupos, desconectados unos de otros, que con el paso de los años acabarían aglutinándose en federaciones, coordinadoras y creando lo que llamamos movimiento ecologista.

Amigos de la Tierra fue creada a raíz de una escisión de la organización americana Sierra Club, inicialmente fueron adhiriéndose a este grupo asociaciones nacionales de los países anglosajones. Estados Unidos (30,000 socios), Canadá (80,000 socios), Inglaterra (18,000 socios), Australia (3,000 socios) Nueva Zelanda (1,000 socios), fueron los primeros países en integrarse en esta federación internacional que también encontraría gran eco en Holanda (15,000 socios) y en España (10,000 socios). Pero la sección nacional que más famosa hizo a la Federación de Amigos de la Tierra en Europa fue la de Francia, a pesar de que su número de miembros activos no superaba las 3,000 personas.

Los ecologistas europeos no han ocupado las primeras planas de la prensa durante los últimos años sólo por sus éxitos electorales. Junto a los grupos que han centrado sus esfuerzos en el asalto a las instituciones parlamentarias, ha habido otros muchos que han mantenido las actividades tradicionales de estos



grupos, e incluso generaron nuevas formas de lucha que mantuvieron en vilo a la opinión pública mundial.

Greenpeace, pequeño grupo de ecologistas pertenecientes a trece países que han emprendido la vía de la resistencia pacífica como método de lucha contra las agresiones al equilibrio ecológico, comenzó a funcionar en 1972 en la ciudad canadiense de Vancouver, en protesta contra las pruebas nucleares que los norteamericanos estaban realizando en la isla Amchitka, en Alaska. Al año siguiente este mismo grupo acudió a las islas del Pacífico Sur, donde Francia estaba realizando pruebas nucleares en superficie. Después de varios años de lucha y de que se hubieran creado Greenpeace-Australia y Greenpeace-Nueva Zelanda, los franceses cedieron a las campañas desatadas por esta organización y suspendieron las pruebas nucleares atmosféricas.

Greenpeace, logró acaparar la atención de la opinión pública mundial, debido a la espectacularidad de todas sus acciones. En ellas siempre hay dos ingredientes: una causa noble y un grupo de personas que arriesgan sus vidas por defenderla. Con estos gestos de acción directa, los miembros de Greenpeace han conseguido despertar la conciencia ecológica de millones de personas que nunca se habían preocupado por los problemas del medio ambiente.

Por otra parte, solo con la ayuda que le otorgan los socios colaboradores que esta organización posee en todo el mundo, es posible mantener en forma los cuatro barcos con los que cuenta Greenpeace, con sus respectivas tripulaciones, para llevar a cabo sus acciones en defensa de la vida marina.

Asociaciones y agrupaciones como la de Greenpeace, entre otras, son las que logran que los daños ambientales se vean resarcidos, o bien, se realicen acciones como es el caso en este año 2010 del Estado de Tamaulipas, donde existen cuando menos 300 acciones pendientes de realizar, para ir superando los pasivos

que aun mantiene Petróleos Mexicanos, pese a que ya se logró el taponamiento de 14 pozos.

El Titular de la Agencia Ambiental para el Desarrollo Sustentable en Tamaulipas, dijo que los problemas ambientales aun siguen destacándose y adelantó que el Estado no será más consecuyente y habrá de trabajar para que se cumplan una serie de acuerdos que conllevan la superación de toda esta problemática atendiendo los pasivos ambientales que está generando la empresa (PEMEX), misma que ha firmado una serie de acuerdos que van a permitirle al Estado y a la empresa, trabajar con el interés de superar los pasivos ambientales.<sup>48</sup>

El titular referido, incluso explicó que un pasivo de PEMEX debe de entenderse como el cambio generado en el medio ambiente, tanto en agua como en suelo, derivado de las acciones que realiza la referida empresa paraestatal.<sup>49</sup>

“Es el impacto en el uso de suelo, áreas en donde se pierde la vegetación, en donde los mismos accesos se dañan, se afectan los cultivos, se impulsan los cambios de uso de suelo; aseveró que ante todo ello, hay acciones muy específicas en donde ha habido impactos generados por fugas de hidrocarburos, como el que recientemente se presento en Altamira”<sup>50</sup>

### 3.1.1. Historia de las Catástrofes Ambientales Mundiales

La contaminación, implica impregnación del aire, el agua o el suelo con productos que afectan a la salud del hombre, la calidad de vida o el funcionamiento natural de los ecosistemas.

---

<sup>48</sup> [www.Planeta-azul.com.mx](http://www.Planeta-azul.com.mx)

<sup>49</sup> [www.Planeta-Azul.com.mx](http://www.Planeta-Azul.com.mx)

<sup>50</sup> [www.Planeta-Azul.com.mx](http://www.Planeta-Azul.com.mx)

La historia moderna de la contaminación ambiental, registra varios hechos de lúgubre espectacularidad que han despertado, por fin el interés institucional en el problema, los sucesos del Mosa, Donora, Londres, Bahía de Minamata y Poza Rica en México, para mencionar sólo los de más impacto, al tiempo que alteraron a la opinión pública mundial, han atraído la atención de científicos de las más diversas ramas.

La muerte de individuos y el establecimiento de un Estado de morbilidad de cierta gravedad entre los habitantes del Valle del Mosa, en Bélgica, se debieron exclusivamente a la concentración de emanaciones de esa gran área industrial, a la que se aunaron la conformación fisiográfica del citado Valle y ciertos fenómenos climatológicos.

Donora, ciudad industrial del noroeste de la Unión Americana, al sur de Pittsburg, está situada en un meandro del río Monongahela, que forma una planicie estrecha limitada en uno de sus lados por altas colinas de poca pendiente. Esto favoreció una concentración de las emanaciones de las siderúrgicas, que al coincidir con una inversión térmica, causó un aumento de las enfermedades respiratorias de los habitantes de la zona y el deceso de muchos de ellos, por efecto de los contaminantes.

El problema de la ciudad de Londres, se remonta a siglos: se sabe que se decretó el acta de la Hulla, en la que se prohibió su quema excesiva; un hombre fue ajusticiado en la horca por transgredir este edicto real. El problema del smog había crecido enormemente; el uso general de carbón para la calefacción doméstica había sido, desde siempre, el principal causante de la contaminación y, en un invierno, sobrevinieron una niebla, una inversión térmica y un anticiclón, provocando una aguada concentración de contaminantes en todo el valle del Támesis.

Este fenómeno se prolongó y se estima que produjo más de 4,200 muertes, además de las ocurridas en la misma época en años anteriores. Aunque en menor proporción, volvieron a ocurrir muertes colectivas. En la actualidad, el problema de la contaminación atmosférica en humos y polvos ha sido resuelto en Londres en gran medida, como también lo ha sido a menor escala, el correspondiente a las aguas del Támesis.

Este viejo problema ambiental alcanzó importancia inmediatamente después de la revolución industrial. En general, puede decirse que adivinó una degradación creciente del medio ambiente, sobre todo, en las áreas ocupadas por núcleos industriales.

El hacinamiento urbano y la expansión demográfica, revelaron sus primeros síntomas negativos, al aumentar los niveles de contaminación en zonas específicas de los grandes centros de población importantes. La natural y rápida dilución de sustancias tóxicas o extrañas en el aire y en los cursos de agua, empezaron a provocar la pérdida del equilibrio natural que permite la reposición de hábitat limpios.

El estudio de los antecedentes de la problemática ambiental permitió obtener conocimientos sobre cómo proteger el bien jurídico que se tutela, que en este caso es el medio ambiente, como Derecho humano de nueva generación; en el mismo sentido, estaremos en posibilidad de entender cuál es la responsabilidad del Estado frente al daño al Medio Ambiente, considerando que existe una interrelación mundial toda vez que los daños que se causan al medio ambiente tienen un efecto primeramente local, después regional y eventualmente mundial como si fuera una cadena de daños.

### 3.1.2. Historia de las Catástrofes Ambientales en México

Como se sabe en México se han sufrido catástrofes que han servido para ejemplificar y preocuparse por los ecosistemas, muchas de estas catástrofes fueron registradas dada su gravedad.

México tiene, desafortunadamente, sus episodios trágicos en la historia de la contaminación. Fue muy conocido el caso de la contaminación del sistema de agua potable de un multifamiliar que había sido puesto en servicio en la ciudad capital, por la entonces Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, hoy Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las aguas negras, en efecto, contaminaron las potables y se produjo un brote de infección intestinal aguda en los residentes del inmueble.

En el centro de refinación de petróleo de Poza Rica, Estado de Veracruz, hubo un escape de sulfuro de hidrógeno, ocasionado por el deterioro accidental de una instalación de tratamiento de gas natural. Aunque el desperfecto fue corregido a los veinticinco minutos, murieron 22 personas y más de 380 sufrieron diversos daños en el aparato respiratorio, en los ojos y en otros órganos importantes. También fueron grandes las pérdidas de animales y vegetales.

En la ciudad de Torreón, algunos habitantes de las colonias Miguel Alemán y Eduardo Guerra, acudieron con gran zozobra a las autoridades locales de salud pública, pues aproximadamente el 60% de ellos presentaban diversas afecciones en la piel y otros órganos, particularmente el hígado, u otros síntomas de padecimiento grave. Para entonces ya otras personas habían padecido por intoxicación provocada por contaminación de agua potable con arsénico, procedente de una compañía metalúrgica situada en las cercanías.

El Hospital del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la ciudad de Mante, Tamaulipas, informó haber atendido 226 casos de intoxicación aguda con especial daño al sistema nervioso central, ocasionado por plaguicidas órgano fosforados, utilizados en actividades agrícolas en la región. Gracias a la experiencia y oportunidad del personal médico, sólo hubo de lamentarse la defunción de 7 personas

.  
En Tijuana, B.C., se produjo la intoxicación grave de 559 personas, en su mayoría menores de edad, de las cuales fallecieron 16. Esta tragedia fue provocada por plaguicidas órgano-fosforados, que al utilizarse para fumigar un camión de transporte de harina contaminaron ésta, y en consecuencia, el pan que con ella se elaboró.

En la Comarca Lagunera, hubo 934 intoxicados por plaguicidas utilizados en actividades agropecuarias, lamentándose la pérdida de 5 vidas. A raíz de este suceso, el presidente de la República ordenó la formación de un Comité Nacional para el buen uso de Plaguicidas y Fertilizantes.

Como se ha podido observar en el caso de México se han tenido problemas significativos de Daño Ambiental, sin embargo, hasta recientemente se empezaron a incorporar instituciones jurídicas de defensa a los posibles daños que causara la contaminación, en su origen la preocupación fue en la planta industrial, posteriormente la polución de la atmósfera, el incremento del parque vehicular y la mala calidad de los combustibles, lo que preocupó a los legisladores, fue así como la solución a los problemas ambientales se convirtieron en Derecho Positivo.

### 3.2. DE ESTOCOLMO A JOHANNESBURGO: PREOCUPACIÓN INTERNACIONAL.

Los problemas ambientales que se fueron generando a partir de la revolución industrial empezaron a preocupar a la comunidad científica internacional, la que fue apuntando problemas como el del calentamiento global, la deforestación y consecuentemente la pérdida de la capa de ozono, todo ello provocaba el descongelamiento de los polos y modificaba el clima, creando nuevos problemas climatológicos.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano fue la primera conferencia internacional sobre el medio ambiente que logró reunir a 113 naciones y otras partes interesadas, con el objeto de debatir cuestiones de preocupación común, lo que representó un verdadero punto de partida para el pensamiento moderno sobre el medio ambiente y el desarrollo. Treinta años después la región de América Latina y el Caribe enfrentan dos enormes desafíos interrelacionados: la transformación productiva con equidad y el manejo de los recursos naturales. El primero forma parte de las aspiraciones tradicionales de la región e influye en sus políticas. El segundo, en cambio, se ha ido incorporando progresivamente a la agenda del desarrollo.

Cuando todo lo relacionado con el medio ambiente surgió como preocupación internacional, los países industrializados tomaron la iniciativa de convocar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo. Tal vez por ello el problema del ambiente fue visto inicialmente en forma un tanto estrecha, como una enfermedad de los ricos, una secuela del crecimiento económico que les dio niveles sin paralelo de riqueza y prosperidad.

Los países en desarrollo vieron esta preocupación de los ricos como una nueva limitante para su propio desarrollo. Insistieron en que el diálogo debía incorporar

las cuestiones relacionadas con la pobreza, el subdesarrollo, la desigualdad y los recursos naturales, íntima e inextricablemente ligadas con las condiciones y prospectos Ambientales en estos países, La Conferencia de Estocolmo contribuyó decididamente a incorporar la temática ambiental en políticas y otros instrumentos de la gestión pública. Mientras allí apenas se contaba con un puñado de latinoamericanos y caribeños interesados en estos temas, hoy todos los países de la región poseen una base institucional y normativa, y han proliferado las organizaciones ciudadanas.

Durante los últimos treinta años se han dado avances sustanciales en la región incluyendo el proceso de institucionalización de los temas Ambientales, la creación de los Ministerios de Medio Ambiente, el aumento de las áreas naturales bajo protección, la incorporación constitucional de los Derechos Ambientales junto con el desarrollo del aparato legal y una opinión pública cada vez más informada y alerta. Sin embargo, también hay conciencia de que la situación sigue siendo grave y queda mucho por hacer.

La preocupación Ambiental se ha extendido: se le encuentra en los campesinos que buscan nuevas alternativas ecológicas para sus cultivos, así como en empresarios interesados en una innovación eco-eficiente; se le defiende desde las cátedras universitarias y desde las organizaciones ciudadanas. Se ha consolidado el concepto de que la temática ambiental —sea un lujo o una preocupación insólita—, ha evadido las fronteras nacionales y las regiones continentales, y se han comenzado a enfrentar sus aspectos planetarios. La relevancia de la dimensión ambiental es tal, que los propios conceptos de desarrollo ya no pueden ser definidos sin incorporarla. En el presente capítulo se revisan algunos aspectos destacados de esta historia de tres décadas.



### 3.2.1. Estocolmo: crecimiento y población.

La conferencia de Estocolmo fue el primer encuentro gubernamental de envergadura sobre temas ambientales, calificados como “ambiente humano”, tal como aparece en el propio título de la reunión. Se dio en un contexto de crecientes protestas ciudadanas y fuerte preocupación en los países industrializados por el deterioro ambiental. El debate de la conferencia rápidamente derivó hacia las relaciones con el desarrollo, la contaminación y degradación ambiental derivadas del mismo, el papel de la pobreza y la incidencia del crecimiento poblacional.

Dos de estos grandes temas —las relaciones entre medidas ambientales y el crecimiento económico, y los efectos del crecimiento poblacional— habían sido tratados poco antes en “Los límites del crecimiento”, un estudio realizado por un equipo de investigadores para el Club de Roma, ese análisis afirmaba que el crecimiento económico posee límites ambientales, y que de continuarse el camino de esos años, se terminaría en una fuerte catástrofe ambiental, hambrunas generalizadas y reducción de la población. La discusión en buena medida se dogmatizó, originando una oposición entre políticas ambientales y políticas económicas, y algunos líderes latinoamericanos veían cualquier medida ambiental como un impedimento para el progreso económico. Esta polarización es posible en un contexto donde el desarrollo es concebido como crecimiento económico, y realizado sobre todo en el plano material.

En Estocolmo, algunos diplomáticos defendían la necesidad de determinar independientemente sus normas ambientales, y con ello justificaban que los requisitos de los países desarrollados no podían ser aplicados en la región, concibiéndolos como un lujo que no podían darse, o incluso negando las inquietudes ambientales.

La preocupación por el progreso económico explica que se insistiera en problemas netamente económicos, como los términos de intercambio en el comercio internacional, el papel de las relaciones entre Estados y la soberanía nacional. Los países de América Latina y el Caribe insistieron en sus Derechos soberanos para determinar los usos de los recursos naturales, preocupados por posibles condicionamientos de las naciones industrializadas.

Paralelamente, desde foros latinoamericanos se discutía “Los límites del crecimiento”. Un ejemplo es el “Modelo Mundial” de la Fundación Bariloche, en el cual destacados intelectuales declararon que “no existen límites físicos absolutos en el futuro previsible”, insistiendo en la abundancia de los recursos naturales latinoamericanos, enfatizando los aspectos políticos en su distribución y renovando su fe en el progreso. Pero más allá de estos razonables cuestionamientos basados en la economía política, también hubo un reduccionismo que minimizaba los aspectos ambientales, presuponiendo soluciones técnicas y planificaciones estatales ideales.

En Estocolmo también se prestó mucha atención al crecimiento de la población. La advertencia de una “bomba demográfica” resonaba en muchos oídos, y varios países temían que se les acusara por sus altos ritmos reproductivos. Las respuestas a esas posturas, lideradas por el biólogo molecular y activista ambiental Estadounidense Barry Commoner, insistían en que más bien debía incorporarse la intensidad del consumo y la inequidad social como causas destacadas. De esta manera, la pregunta por lo que se consume el ambiente, y quién lo consume, rápidamente se instaló en la discusión. Estas cuestiones, referidas a las relaciones entre economía y ecología, por una parte, y ambiente y consumo, por otra, se mantienen hasta el día de hoy.

Como resultado concreto de la conferencia, además de una declaración de políticas, se recomendó la creación de una agencia Ambiental en la Organización

de las Naciones Unidas (ONU). Meses más tarde, una resolución de la Asamblea General de la ONU creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con sede en un país del hemisferio sur (Kenia) y oficinas en las regiones, siendo ubicada la de ALC en México. El debate entre Ambientalistas y economistas se amplió después. Los economistas latinoamericanos participaron poco en estos debates, inicialmente, pero se produjo la obra del economista chileno Osvaldo Sunkel “Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina”, iniciada por un proyecto conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el PNUMA.

Hubo un seminario regional en Santiago de Chile y el economista argentino Raúl Prebisch publicó “Biosfera y desarrollo”. El pensamiento de éstos y otros latinoamericanos habría de tener eco más tarde en diversos foros internacionales, incluyendo la Cumbre de la Tierra. Resurgió una opinión intermedia que, aunque no tuvo repercusión inmediata, casi diez años después serviría de base a la noción de una nueva “economía del desarrollo sostenible”. Fue bautizada como “ecodesarrollo” por el economista francés Ignacy Sachs, quien al inicio de esa década fue de los primeros en resaltar la conciliación entre desarrollo y políticas ambientales.

La preocupación internacional y las soluciones que se le dieron en materia de política internacional y de tratados y convenios propiciaron que se creara una conciencia internacional.

### 3.3. LOS TEMAS AMBIENTALES SE INTERNACIONALIZAN.

El posterior desarrollo de los setentas e inicio de la década de 1980 determinó un deterioro creciente de las áreas naturales y de las condiciones ambientales, el surgimiento y fortalecimiento de una amplia red de organizaciones ambientalistas,

y un sentimiento de compromiso en la discusión ambiental, en especial sobre la conservación de fauna y flora. El debate se concentró durante esa década en los bosques tropicales, en especial de América Central y la Amazonía, y se amplió para reconocer el valor mundial de los recursos naturales nacionales. A diferencia de la época de Estocolmo, entre los actores estaban, además de los propios gobiernos, bancos multilaterales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM), las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales, y más tardíamente las organizaciones indígenas, por ejemplo, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

Más de un país defendió el modelo del desarrollo “a cualquier precio” de la Amazonía. La creación del Tratado de Cooperación Amazónica en 1978 fue un paliativo, y se condicionó el papel de las ONG y de los grupos indígenas. La posibilidad de una discusión más amplia se encontraba limitada por la existencia de regímenes autoritarios en varios países del Cono Sur y por la inestabilidad política y militar en América Central. A lo largo de casi veinte años el PNUMA hizo hincapié en las ventajas económicas de la protección ambiental y en el costo de los daños causados a los recursos naturales. Se registraron resultados como la limpieza del Mar Báltico y parte del Mediterráneo; el Protocolo de Montreal para reducir y llegar a abolir la producción y uso de clorofluorocarburos (CFC); la Convención de Basilea para el control del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, la iniciación de las negociaciones sobre el cambio climático planetario y varios otros acuerdos y programas de acción en materias específicas o de aplicación regional

Se creó el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, el espacio político de más larga trayectoria, representatividad e importancia para la concertación de políticas y respuestas ambientales a escala regional, formado por todos los países de la región. La secretaría del Foro de Ministros está encargada a

la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/ORPALC). El Foro ha celebrado 13 reuniones en distintas ciudades de la región, orientando las actividades en el campo ambiental con el fin de que la cooperación regional e internacional sea cada vez más eficaz y coherente, contribuyendo así a las prioridades identificadas por los ministros. Las organizaciones conservacionistas, interesadas en proteger ecosistemas destacados o especies amenazadas, crecieron en importancia. Rápidamente comprendieron que las causas de fondo de los problemas se encontraban en las estrategias de desarrollo, y en especial en las prácticas económicas.

De esta manera, se generó la primera Estrategia Mundial de la Conservación, promovida por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) con el apoyo del PNUMA y el Fondo Mundial para la Naturaleza. Este es un documento clave, donde se reconoció la importancia de los temas económicos y del desarrollo, vinculándolos en una estrategia ambiental. Su propuesta enfatiza la satisfacción de las necesidades humanas (presentes y futuras) y la calidad de vida, y no tanto el crecimiento económico, aceptando así los cuestionamientos propios de esa época. Durante muchos años fue el documento de referencia de las primeras agencias Ambientales de América Latina y el Caribe. Allí se hace una de las primeras definiciones modernas del desarrollo como “sostenible”, con una relectura de los límites ecológicos.

En la incorporación de la temática Ambiental fueron destacadas las denuncias sobre la quema de bosques amazónicos aparecidas en periódicos del continente y de otras regiones, el impacto de los juicios a indígenas Kayapó en Brasil, y el asesinato del dirigente brasileño Chico Mendes. La presión internacional fue elevada, sobresaliendo las declaraciones de varios presidentes europeos sobre la Amazonía como “patrimonio de la humanidad”.

Nuevamente varios gobiernos reaccionaron reclamando autonomía y pidieron incluir la temática ambiental en la ayuda de los países desarrollados. La presión exterior también tuvo un fuerte impacto en la reformulación de políticas en varios países. Los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo comenzaron a tener requisitos ambientales, y tanto el BID como el BM comenzaron con los programas de “fortalecimiento institucional” del área ambiental. En otros casos, la reformulación se asoció con el proceso de integración económica regional, al modificarse — por ejemplo— la administración ambiental en México como resultado de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América.

### 3. 4. “NUESTRO FUTURO COMÚN” Y “NUESTRA PROPIA AGENDA”

Las polémicas ambientales se desarrollaron al tiempo que el secretario general de la ONU conformó una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo: “Nuestro futuro común”; el informe de la comisión, planteaba la posibilidad de un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales.

Se dependió entonces, de acciones políticas decididas que permitan el adecuado manejo de los recursos ambientales para un progreso humano sostenible y la supervivencia de la especie humana. La comisión observó que muchos ejemplos de “desarrollo” conducían a aumentos en términos de pobreza, vulnerabilidad e incluso degradación del ambiente.

Por eso surgió como necesidad apremiante un nuevo concepto de desarrollo, un desarrollo protector del progreso humano hacia el futuro, el “desarrollo sostenible”, definido como “el desarrollo que satisface las necesidades actuales de

las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas”.

Se reconoce que la biosfera tiene límites para absorber los impactos ambientales, como advertía el Club de Roma, pero se aclara que los otros límites invocados dependen esencialmente del ser humano, y por lo tanto, están sujetos a su modificación mediante la organización social y la tecnología.

La contradicción que se vivía desde la conferencia de Estocolmo, entre la conservación y el crecimiento económico, fue reinterpretada. El marco ecológico que antes se entendía como un obstáculo insalvable para el crecimiento, pasó a ser una necesidad para asegurarlo.

Esta idea de la conservación como condición del crecimiento ya se encontraba en discusión en varios ámbitos contemporáneos. Por ejemplo, el comité conjunto sobre desarrollo del BM y el Fondo Monetario Internacional emitió un documento donde se señalaba la complementariedad del crecimiento económico con la conservación ambiental y el alivio de la pobreza. En esta misma orientación se inscribió “Nuestra propia agenda” una iniciativa para América Latina y el Caribe promovida por el BID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo la forma de una “Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe” .

La propuesta repetía en lo esencial los conceptos de “Nuestro futuro común”, con énfasis sobre la equidad en la distribución de los beneficios sociales de los recursos naturales. Se cree que el efecto de esta agenda fue limitado, ya que la comisión redactora que convocaron los organizadores de la iniciativa no logró respaldo de las organizaciones ciudadanas, y sus propuestas tuvieron un alcance limitado en las reuniones preparativas de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992.

Los problemas internacionales que fueron denunciados por los científicos provocaron que las naciones unidas convocaran a una primera reunión internacional con el tema del medio ambiente que actualmente se conoce como Cumbre de la Tierra y que tuvo lugar en el año de 1989 en la ciudad de Estocolmo Noruega, tema que veremos a continuación.

### 3.5 EL PROCESO DE LA “CUMBRE DE LA TIERRA”

En diciembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en respuesta a la Comisión Brundtland, decidió convocar a una Conferencia sobre Medio Ambiente. Se decidió que las naciones estarían representadas en la conferencia por sus jefes de Estado o de gobierno, convirtiéndola en la primera “Cumbre de la Tierra”. La resolución dejó claro que ésta sería una conferencia sobre “ambiente y desarrollo” y que los temas deberían tratarse sobre una base integrada en cada aspecto, considerando desde el cambio climático hasta los asentamientos humanos.

De la Conferencia se esperaba una serie de medidas concretas : Declaración de principios básicos que sirvieran a naciones e individuos como guía de conducta frente al ambiente y el desarrollo, asegurando la viabilidad e integridad futuras de la Tierra como un hogar hospitalario para los seres humanos y otras formas de vida. Una agenda de acción, la “Agenda 21” que estableciera el programa de trabajo acordado de la comunidad internacional para el período posterior a 1992 y el siglo XXI, en lo que se refiere a asuntos abordados en la conferencia, junto con las prioridades, metas, estimaciones de costo, modalidades y asignación de responsabilidades. Los medios para poner en práctica esta agenda: Recursos financieros, transferencia de tecnología, fortalecimiento de capacidades y procesos institucionales.



El proceso de preparación de la Cumbre de la Tierra comprendió varios años, movilizándolo a los gobiernos y en especial a las organizaciones no gubernamentales de una manera extraordinaria. Durante la fase preparatoria y en la Cumbre misma, emergió la convicción de que históricamente el éxito de esta Conferencia no se juzgaría por lo alcanzado, sino por lo que se obtuviera en los años siguientes. Los documentos refrendados por los gobiernos en la Cumbre de la Tierra no pueden ser separados de otras propuestas generadas en ese proceso. Entre las más importantes se encuentra la segunda Estrategia Mundial de la Conservación de la IUCN, elaborada conjuntamente con el PNUMA y el WWF bajo el nombre de “Cuidar la Tierra”. Allí se define al desarrollo sostenible como la mejora en la “calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan”.

El informe agrega que una “economía sostenible” es el producto de un desarrollo de ese tipo, donde se logra mantener la base de recursos naturales y “puede continuar desarrollándose mediante la adaptación y mejores conocimientos, organización y eficiencia técnica, y una mayor sabiduría”. Esta estrategia deja en claro que se requieren profundos cambios culturales, y propone nueve principios para una “sociedad sostenible”: respetar y cuidar la comunidad de los seres vivos, mejorar la calidad de la vida humana, conservar la biodiversidad, reducir al mínimo el agotamiento de los recursos no renovables, mantenerse dentro de la capacidad de carga de la Tierra, modificar las actitudes y prácticas personales, facultar a las comunidades para que cuiden su propio ambiente, proporcionar un marco nacional para la integración del desarrollo y la conservación y forjar una alianza mundial.

Estos aportes ampliaron la temática ambiental más allá de la preocupación por especies amenazadas y paisajes en peligro, hacia una perspectiva más amplia, tanto en el uso del concepto de biodiversidad (que va desde los recursos genéticos a los ecosistemas), como en las relaciones con las estrategias de desarrollo, la base institucional, la ciencia y la tecnología.

Paralelamente, las organizaciones ciudadanas y grupos ambientalistas promovían sus propias ideas en diversas reuniones. Un ejemplo es la Agenda “Ya Wananchi” aprobada en el encuentro internacional “Raíces del futuro” Allí se advertía que la cuestión esencial no era la preservación del ambiente en sí mismo, sino cómo manejar los recursos naturales para alcanzar el más efectivo desarrollo sostenible en las esferas sociales, económicas y físicas.

En América Latina y el Caribe hubo declaraciones y aportes como los de “Las Vertientes” (Chile) y “Las Leñas” (Argentina). Un aspecto destacado de la participación de las ONG en la Cumbre de la Tierra fue la generación de los “Tratados alternativos”, con sus propios aportes y visiones sobre los temas en discusión. Estos ofrecían una disparidad de enfoques, profundidad de análisis y elaboración de propuestas. Gobiernos y organizaciones latinoamericanos y caribeños insistieron en las estrechas relaciones entre la pobreza de la región y las circunstancias ambientales, lo que muchas veces generaba polémicas.

La reunión de ministros del ambiente convocada por el PNUMA indicó que “existe un indisoluble entrelazamiento entre deterioro Ambiental y pobreza”. Ambos son efectos inter-actantes de un mismo proceso mundial de crecimiento defectuoso. “El mejoramiento de las condiciones económicas y sociales —dijeron los ministros del ambiente en esta oportunidad— será el factor esencial para detener la degradación ambiental en los países de la región”.

### 3.6. DECLARACIÓN DE RÍO.

Después de la celebración de la reunión de Estocolmo el tema del Medio Ambiente adquiere características jurídicas y se organiza por parte de las Naciones Unidas una segunda reunión internacional en Río de Janeiro Brasil,

como consecuencia de estas reuniones se empiezan a generar instrumentos jurídicos que se van incorporando paulatinamente en las legislaciones nacionales.

La Cumbre de la Tierra en Río, marcó un hito al producir acuerdos que tratan más integralmente los temas ambientales globales al incorporar el desarrollo sostenible como meta principal, los cinco acuerdos de la Cumbre de la Tierra configuran la respuesta política más universal y articulada para establecer un régimen internacional de cooperación, cuyo objetivo es alcanzar la plena incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo.

Los cinco acuerdos son: La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo; La Agenda 21; La Declaración sobre principios relativos a los Bosques; El Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y El Convenio sobre Diversidad Biológica.

La Declaración de Río constituye la piedra angular del concepto de desarrollo sostenible, en la que por primera vez se introducen principios aceptados por todos los participantes, que servirán para construir nuevas relaciones entre naciones y propiciarán un equilibrio económico, social y ambiental entre países desarrollados y países en desarrollo. Entre los principios se destacan:

*“Principio 7”: En vista de que los Estados han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.*

*“Principio 8”: Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberán reducir y eliminar las modalidades*

de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

*“Principio 9”:* Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías.

*“Principio 10”:* Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

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

*“Principio 15”:* Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

*“Principio 16”:* Las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internacionalización de los costos Ambientales y el uso de instrumentos

*económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería cargar con los costos de la contaminación.*

La herencia de la Cumbre de la Tierra se palpa hasta la actualidad. En el marco de las Naciones Unidas se constituyó la Comisión para el Desarrollo Sostenible, con una nutrida agenda. Los diversos tratados internacionales siguen en marcha y han generado protocolos específicos (como el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, y el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). La Agenda 21 se ha diversificado, especialmente en iniciativas de ámbito local. A partir de aquella conferencia se han desarrollado otras iniciativas regionales, como la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, entre otras.

El Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo en los países del Caribe merece especial mención. Las especificidades que caracterizan a los pequeños Estados insulares del planeta, puestas de manifiesto durante el proceso preparatorio y en la Cumbre de la Tierra misma, impulsaron a las Naciones Unidas a convocar una conferencia especial que pudiera hacer viable el desarrollo sostenible en estos países.

Así, se realizó en Barbados la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, de la que emergieron la Declaración de Barbados y el Programa de Acción, adoptados por 111 gobiernos participantes, en los que se elaboraron principios y estrategias de desarrollo orientados a proteger el frágil medio ambiente de pequeños Estados insulares en desarrollo.

### 3.7. CONDICIONES ECONÓMICAS: 1990-2002.

Una de las variables importantes para efecto de la protección al medio ambiente y la responsabilidad de los Estados nacionales frente al daño que pudieran causar, tienen que ver con las condiciones económicas mundiales cuyos antecedentes se analizarán a continuación.

La crisis de la deuda generó en América Latina y el Caribe cambios políticos y económicos que desembocan en nuevas condiciones, las cuales afectan profundamente la gestión ambiental. Estas incluyen la liberalización del comercio exterior, la reducción de las regulaciones estatales, la privatización de empresas y servicios públicos, la liberalización del mercado financiero, la flexibilización de las relaciones y contratos laborales, así como extensión de los Derechos de propiedad a nuevos rubros.

Como consecuencia, se ha modificado el comercio exterior y el patrón de exportaciones, desprotegiendo los sectores industriales nacionales y aumentando las exportaciones de materias primas. Los mercados se abrieron, los países comenzaron a recibir más importaciones y a precios más accesibles, y cambiaron los patrones a un consumo con fuerte apego por bienes materiales de corta vida, rápida obsolescencia, y mayor contenido de componentes que no son biodegradables.

Por otro lado, se expanden las agroindustrias con reconversión hacia cultivos de exportación, en buena medida para alimentar ganado (sorgo, arroz, soya), y en otros casos hacia nichos específicos de consumo en los países desarrollados (frutas desde Centroamérica y Chile, flores desde Colombia). Ello lleva a la expansión de la frontera agropecuaria en áreas silvestres y la contaminación de suelos y aguas. Se busca elevar al máximo los volúmenes exportados y disminuir costos; los controles ambientales son vistos como impedimentos.

### 3. 8 LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO AMBIENTAL.

El análisis de los antecedentes históricos del Derecho Ambiental, permitirá, tener un marco referencial de cómo se han ido resolviendo los problemas que se generan como consecuencia de la evolución económica y social de los países; esta transformación del Derecho Positivo a tenido relación con el Derecho Privado ya que en sus orígenes la problemática jurídica del Medio Ambiente se relacionó con las actividades comerciales que incidentalmente afectaban el medio ambiente pero no significativamente.

El Derecho del capitalismo es, inicialmente, un Derecho inspirado en principios que tiene poco que ver con los del Derecho Ambiental. Quizás nadie ha expresado mejor esos principios que el jurista Cambacères, quien resumió las ideas centrales del futuro Código Civil de los franceses, en los siguientes términos: “Tres cosas son necesarias y suficientes para el hombre en su vida social: ser dueño de su persona, contar con bienes para satisfacer sus necesidades y poder disponer en su propio interés, de su propia persona y de sus bienes. Todos los Derechos civiles se reducen entonces a los Derechos de libertad, de propiedad y de contratar”<sup>51</sup>

Sobre esos principios se fundó el Derecho del capitalismo, que hizo de la libertad económica uno de sus pilares fundamentales y que generalizó la propiedad privada, permitiendo la apropiación por los particulares de las cosas que la naturaleza no hubiera hecho común a todos los hombres y, además, un uso y disposición arbitraria de ellas, a la manera de un Derecho absoluto. La vigencia de esos principios se ha extendido, parcialmente, hasta nuestros días. Ellos conforman el régimen jurídico de lo que hoy se llama economía social del mercado.

---

<sup>51</sup> BRAÑES BALLESTEROS, RAÚL. Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. pp. 35-40.

Aparentemente, las normas que expresan estos principios no tienen ninguna relación con la protección del ambiente y no deberían considerarse como una parte del Derecho Ambiental. Sin embargo, lo cierto es que, aunque no son normas que hayan sido expedidas con ese propósito, ellas son normas que generan “efectos Ambientales” en tanto se ocupan de elementos Ambientales como los recursos naturales y contribuyen a definir su régimen jurídico.

Pero el campo de aplicación de estas normas es mucho más amplio aún; en todo lo no previsto especialmente por la legislación sobre la materia, la protección del medio ambiente queda entregada a este tipo de normas jurídicas, como son las normas civiles, penales, procesales y administrativas que concurren a disciplinar un conjunto de materias que interesan al Derecho Ambiental: éste, es el caso de la propiedad privada, la responsabilidad extra-contractual y la responsabilidad penal, la manera de hacer efectivas tales responsabilidades, los procedimientos administrativos, etc. Se trata de una legislación que tiene una relevancia ambiental “casual”.

En una segunda época, el Derecho del capitalismo asumió una orientación claramente dirigista, que implicó una transformación de la propia naturaleza del Estado y que se proyectó en el plano jurídico en muchas direcciones diversas. Lo que aquí interesa destacar es que, entre otras nuevas funciones, el Estado asumió la de proteger el medio ambiente, en términos que fueron distintos de país en país y que se han ido modificando con el correr de los años.

Pero a todas estas manifestaciones de protección del medio ambiente fue y es común su carácter eminentemente sectorial. No existía aún una visión del ambiente como un todo, que condujera a la protección de los elementos ambientales considerando el conjunto de sus procesos de interacción. La propia ecología no había arribado aún a la conceptualización del ecosistema como eje temático de dicha disciplina. En consecuencia, la protección del medio ambiente



fue una preocupación que se expresó, en el campo jurídico, a través de la protección de cada uno de los elementos ambientales que se consideraron más relevantes.

Los ordenamientos jurídicos que se expidieron para la protección de los recursos naturales renovables, ilustran con mucha claridad esta situación. Las leyes sobre aguas, suelos, bosques, flora, fauna, etc., fueron y son ordenamientos jurídicos que regulan cada uno de estos elementos ambientales, sin considerar, por lo general, las relaciones que existen entre ellos y con otros elementos ambientales. Todavía no había la idea de expedir, por ejemplo, una ley sobre la protección de la naturaleza.

Esta idea y otras similares, iban a aparecer más tarde, bajo la influencia del pensamiento de los ecólogos, inaugurándose un nuevo periodo.

Sólo resta decir que las normas protectoras de los elementos ambientales que se generaron en esta época, establecieron importantes principios al respecto y, en la práctica, son el componente mayoritario del Derecho Ambiental vigente. Por cierto, de esas normas también puede decirse que, en estricto rigor, no son normas ambientales propiamente, en tanto no se encuentran inspiradas en una concepción adecuada de lo que es el ambiente. Sin embargo, lo cierto es que esas normas son las que hasta ahora ha cumplido la función de proteger al ambiente.

A este tipo de legislación la denominamos “legislación sectorial de relevancia Ambiental”. La concepción holística y sistemática del ambiente está transformando profundamente al Derecho Ambiental, hasta el punto de que por lo general se considera que los ordenamientos jurídicos inspirados en esa concepción son el hito que marca el nacimiento del Derecho Ambiental.

La nueva legislación ha tendido a expresarse fundamentalmente en leyes que se superponen a la legislación preexistente, para establecer principios que tienen que ver con la protección del ambiente en su conjunto y a los cuales quedan subordinados los contenidos en la legislación sectorial. Se trata de las llamadas “leyes marco”, “leyes orgánicas” o “leyes generales”. Rara vez se ha seguido, en cambio, el camino de codificar la legislación ambiental, como se hizo en los últimos dos siglos respecto de la legislación civil, penal, procesal, etc. En América Latina, existen sólo dos ordenamientos jurídicos nacionales relativos al ambiente que llevan la denominación de Código.

Al conjunto de ordenamientos jurídicos que se inspiran en dicha concepción lo denominamos “legislación propiamente ambiental”.

### 3.9. GESTIÓN POLÍTICA NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Y LA CONCIENCIA AMBIENTAL

En los aspectos más relevantes de la plataforma política del Partido Verde Ecologista de México en materia ecológica, es posible establecer los lineamientos así como las estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. “Señalan que un correcto ordenamiento ecológico, debe partir de la construcción de un diagnóstico con base en las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen, además de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes”.

Luchará por concretar un adecuado ordenamiento marino, logrando el equilibrio armónico entre el desarrollo económico y pesquero, así como la protección de los ecosistemas marinos y sus recursos. Teniendo en cuenta la actual situación del país y con los datos anteriores, es prioritario realizar la totalidad del ordenamiento

ecológico territorial, a fin de evitar conflictos sociales y políticos, como se han dado con anterioridad por proyectos turísticos, industriales y otros que amenazan la integridad de ecosistemas frágiles o sensibles en el país.

Los integrantes del Partido Verde Ecologista de México consideran urgente la necesidad de reorganizar y modernizar los planes de conservación de la biodiversidad para que se lleve a cabo de manera continua y permanente, con la participación de todos los sectores de la población. También es fundamental la necesidad de buscar nuevos conocimientos para el manejo de la información existente sobre la vida silvestre y hacerla disponible para el público en general, de tal manera que permita entender las relaciones intra e ínter específicas de los organismos con su entorno, logrando así que la toma de decisiones y acciones se deriven o estén fundamentadas en su biología.

El estudio de los antecedentes políticos de la problemática del Medio Ambiente nos ha permitido considerar que en esta materia existen diferentes formas de intervención social, el tema ha llegado a tener tanta relevancia que incluso se han formado partidos políticos que reivindican los temas Medio Ambientales como es el caso que analizamos anteriormente.

La ciudadanía cuando no está bien documentada tiende a alarmarse en asuntos que quizás no sean necesariamente graves para el efecto de la contaminación o en su defecto tiende a ser omisa en aquellos asuntos que si son graves, sirva de ejemplo el caso del agua potable que durante muchos años fue extraída de las cuencas del Estado de México. El sistema dictatorial que controlaba el país impedía que se conociera la gravedad de la extracción de este recurso natural que es el agua.

Sostenemos la idea de que son los actores voluntarios o involuntarios del ecologismo, los que han ido formando una conciencia ecológica, entre estos

actores se encuentran los gobernadores del Estado de México, que han puesto su estilo personal de gobernar tomando los conceptos de Daniel Cosío Villegas. Al imponer a la agenda política un sello verde. Fueron gobernadores como Jorge Jiménez Cantú e Ignacio Pichardo Pagaza quienes manifestaron su preocupación a los inicios de la Secretaría de Ecología; en el caso de Pichardo Pagaza contó con el apoyo de Agustín Gasca Pliego quien por haber sido rector de la Universidad Autónoma del Estado de México dio a la Secretaría de Ecología una vinculación necesaria con el sector académico consolidando los aspectos formales y jurídicos de la propia Secretaría.

La presencia de Martha García Rivas en la Secretaría de Ecología, dio un impulso especial al área por sus preocupaciones académicas y su formación pública al lado de Agustín Gasca Pliego, la Secretaría contó con el apoyo de los vínculos académicos que había dejado Agustín Gasca y además supo incorporar a las tareas del Gobierno a los ambientalistas e industriales, a los que se fue incorporando gracias a los vínculos académicos de Luis Hoyo Canfield y a las relaciones sociales de Delia Correa quien acercó importantes artistas e intelectuales que se fueron incorporando a los movimientos ambientalistas.

La existencia del problema además la incorporación de actores académicos en el Estado de México, van creando el clima para que la administración pública se preocupe por los problemas ambientales y las soluciones apropiadas a estas gestiones, lo que en sus orígenes fue un juego del Estado para crear agendas políticas novedosas acabó representando para el gobierno del Estado una auténtica preocupación cuando la sociedad y el propio gobierno se fue enterando de la gravedad del problema ambiental. Fue así como los congresos de ambientalistas y otros eventos académicos de los años noventa en lugar de ser catalizadores y vacunas para la ciudadanía empezaron a representar, gracias a los medios de comunicación, la preocupación de una demanda social no satisfecha que se agregó a las otras pendientes.

En párrafos anteriores se ha analizado el problema ambiental en un ámbito internacional, al grado que tuvieron que intervenir organismos internacionales para analizar los problemas y tratar de dar respuesta a los mismos por que su relevancia es meramente internacional y no una situación localista; sin embargo, como todo ha tenido enfoques económicos y políticos, al grado que se han abanderado partidos políticos con el objetivo de “proteger” al medio ambiente pero se sabe que es una forma de sumar votos y no han entrado al problema para combatirlo; pero, se puede sacar algo positivo, que ya se empezó a hacer conciencia de los problemas graves que derivan del problema ambiental, por que tal parece que la misma naturaleza empieza a invertir los problemas y ya se están observando las primeras catástrofes mundiales.

Lo anterior, también invita a hacer una reflexión, de que todos y cada uno de nosotros tenemos un compromiso frente a la protección ambiental y tenemos que unirnos para tratar de resarcir los daños que hemos causado, al no hacerlo estaríamos en breve frente a un cataclismo mundial; por ello, tanto organizaciones internacionales así como los países, se han empezado a preocupar al grado de que para poder regular los problemas ambientales, se han bajado a su derecho positivo y se ha intentado crear un marco jurídico que tienda a la protección ambiental.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **MARCO JURÍDICO DEL MEDIO AMBIENTE**

#### **4.1. MARCO CONSTITUCIONAL.**

Como se ha analizado en el capítulo anterior, el interés por conservar el ambiente nace de la preocupación generalizada de conservar el globo terráqueo, por lo que los Estados han adoptado una responsabilidad compartida para preservarlo, en virtud, de que si bien los recursos naturales pertenecen en lo individual a un solo país, los beneficios que éstos proporcionan son para toda la humanidad.

En este sentido, cada Estado ha legislado sobre la protección, cuidado y aprovechamiento racional de los recursos naturales. En el caso del sistema constitucional mexicano, acoge como una garantía social al Derecho a gozar de un medio ambiente sano, mismo que se traduce en la obligación de las autoridades de instrumentar medidas tendientes a salvaguardar el conjunto de condiciones sociales, económicas y culturales en que se desarrolla la vida de los seres humanos, con base en criterios que no dejen fuera algún sector de la sociedad.

Por ello, el hecho de que el Estado omita crear instrumentos eficaces para la protección y salvaguarda del ambiente, y en su caso su inaplicabilidad, son causas de responsabilidad.

#### **4.1.1. Bases Constitucionales del Derecho Ambiental.**

Como todas las disciplinas y leyes jurídicas, el Derecho Ambiental tiene sus bases como es sabido y en repetidas veces expresado en este trabajo de investigación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en varios artículos que en lo conducente, dicen:

El artículo 3, fracción II, inciso b), establece que uno de los aspectos que tendrá la educación básica será el enseñar a las nuevas generaciones el aprovechamiento de nuestros recursos naturales. Este propósito es reafirmado por el artículo 39 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente.

*“Artículo 3o. Todo individuo tiene Derecho a recibir educación...*

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

*b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y ...”<sup>52</sup>*

---

<sup>52</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente

El artículo 4, párrafo quinto, consagra el Derecho subjetivo que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, por lo que la protección del medio ambiente y los recursos naturales es de tal importancia que significa el interés social.

“Artículo 4...

*Toda persona tiene Derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar...*<sup>53</sup>

El artículo 25, párrafo sexto, establece la obligación del Estado de impulsar a las empresas de los sectores social y privado pero siempre conservando el interés social de protección y conservación del medio ambiente.

“Artículo 25...

*Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente...*<sup>54</sup>

El Plan de Desarrollo por el Gobierno Federal contempla el desarrollo sustentable del país, esto es, el apoyo a las empresas para el aprovechamiento de recursos naturales y su conservación para no provocar daños a los ecosistemas de México, recordando que la obligación es compartida por todos los países.

El artículo 27, párrafo 4, especifica que la Nación es propietaria de todo tipo de Recursos Naturales, tanto de ríos y aguas, recursos del suelo y subsuelo etc., haciendo factible a la federación regular en materia ambiental y decretando las respectivas leyes.

---

<sup>53</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente

<sup>54</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.



*“Artículo 27...*

*Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren*

*en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados...»<sup>55</sup>*

El artículo 73, fracción XXIX, inciso G, señala cada una de las facultades del Congreso de la Unión como la aprobación de leyes en materia ambiental con la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios.

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

***XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico...»<sup>56</sup>*

De lo anterior, se advierte el Derecho supremo de las personas a un medio ambiente sano, adecuado para su desarrollo y bienestar, el adecuado uso y explotación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable.

La protección del medio ambiente es también una responsabilidad con las futuras generaciones para que reciban un medio que pueda ser aprovechable para el desarrollo humano.

#### **4.1.2. Bases Constitucionales de la Responsabilidad del Estado.**

El Estado es responsable de los daños que cause con motivo de su administración irregular, de conformidad con lo establecido por el artículo 113, párrafo segundo de la Carta Magna, que a la letra dice:

---

<sup>55</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente

<sup>56</sup> *Ibidem.*

Artículo 113... “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”<sup>57</sup>

Se ha dicho que el derecho a desarrollarse en un medio ambiente sano, es una garantía social de todos los mexicanos, por lo tanto cualquier menoscabo a ese derecho en la que tenga que ver una acción u omisión de la autoridad del Estado, se traduce en una responsabilidad para el mismo.

#### **4. 2. MARCO JURÍDICO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.**

Según Raquel Gutiérrez Nájera, existen muchos y muy variados instrumentos internacionales que buscan regular de una forma ordenada y pacífica las relaciones entre los Estados y dentro de éstos se aborda la protección al medio ambiente. Los Tratados Internacionales de conformidad con el artículo 133 Constitucional son normas jurídicas nacionales, es decir, forman parte de la Ley Suprema de la Unión, en este sentido, se conoce que su aplicabilidad es obligatoria siempre y cuando para su anexión se haya realizado conforme a la Carta Magna.

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha*

---

<sup>57</sup> Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, vigente

*Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.*<sup>58</sup>

Este artículo explícitamente les da el carácter de ley federal a los Tratados Internacionales, es decir, los coloca por encima de las leyes locales, considerándose por tales a las estatales y municipales.

La cuestión ambiental, como se ha dicho a lo largo de la investigación, ha adquirido una creciente importancia en los últimos años dada la creciente toma de conciencia, por parte de la opinión pública, de que muchos problemas ambientales pueden traspasar las fronteras de los países, o tienen un alcance tan global que no es posible hacerles frente sólo por medio de leyes de alcance nacional. Los tratados y convenciones entre distintos países son hoy la principal fuente de leyes ambientales internacionales.

A pesar de los muchos tratados internacionales actualmente en vigor sobre el medio ambiente, su aplicación efectiva sigue siendo un importante desafío para la comunidad mundial. El Tribunal Internacional de Justicia de Naciones Unidas sólo puede desempeñar un papel limitado como árbitro de las disputas entre los diferentes países. Las previsiones de los tratados internacionales suelen incluir reuniones regulares de sus signatarios y mecanismos para obligar a los países a aportar informes detallados sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Cada vez es más reconocida la importancia de la participación de las organizaciones no gubernamentales en el proceso.

México ha celebrado tratados internacionales para la prevención de la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, por vertimiento de desechos y otras materias y por buques (entre 1954 y 1990). También para la protección de los humedales de importancia internacional, especialmente como

---

<sup>58</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

hábitat de aves acuáticas (1971), el patrimonio mundial cultural y natural (1972), el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres (1973), el derecho del mar (1982), la protección de la capa de ozono (1985, 1987, 1990 y 1992), el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación (1989), el cambio climático (1992) y la diversidad biológica (1992).

En Tratados regionales y sub-regionales ha participado en negociaciones acerca del atún en el Pacífico oriental (1948), la organización latinoamericana de desarrollo pesquero (1982), la protección del medio marino en la región del gran Caribe (1983), la organización atunera del Pacífico oriental (1989), el instituto interamericano para la investigación del cambio global (1992) y para la cooperación ambiental de América del norte (paralelo al TLC, 1993).

En el caso de tratados bilaterales, México ha celebrado con Canadá en 1991, con Alemania (varios entre 1991 y 1995), con Brasil y con Gran Bretaña en 1995.

Con Estados Unidos celebró, en 1980, un acuerdo de cooperación sobre contaminación del medio marino por derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas, en 1983 un convenio para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza (del que se han desprendido cuatro acuerdos adicionales: de problemas de saneamiento en Tijuana/San Diego, de contaminación a lo largo de la frontera internacional por descarga de sustancias peligrosas, de movimientos transfronterizos de desechos y sustancias peligrosas, y de contaminación transfronteriza del aire causada por las fundidoras de cobre a lo largo de la frontera común). En 1989 un acuerdo sobre protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona metropolitana de la ciudad de México y, en 1993, un acuerdo para establecer una comisión fronteriza de cooperación Ambiental y un banco norteamericano de desarrollo.

Con Guatemala, un convenio sobre la protección y mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza, en 1988. Se puede afirmar que muchos de los avances de la legislación Ambiental mexicana se deben, en buena parte, a la influencia de los tratados internacionales, acuerdos y convenios que ha efectuado México.

#### **4.3. LEGISLACIÓN FEDERAL SOBRE MEDIO AMBIENTE.**

El antecedente más cercano de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente es la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971, posteriormente fue la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982; por otra parte en el año de 1988 durante el mandato del Licenciado Miguel De la Madrid Hurtado, se decreta la primera ley marco con pretensiones de ordenar el ambiente.

En el año 1996 sufre una trascendental reforma la LGEEPA (Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente), una modificación publicada el 13 de diciembre de ese mismo año. Las reformas, adiciones y derogaciones que se hicieron fueron producto de las consideraciones, recomendaciones e inquietudes que fueron propuestas por los diversos sectores de la sociedad durante la Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental, convocada en el año de 1995 por la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores.

##### **4.3.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.**

En el caso de México, el medio ambiente es reconocido como bien jurídico en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que debe ser considerada como el marco jurídico más importante, dentro del Derecho Ambiental

mexicano, esta Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y además:

- I.- Garantizar el Derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;
- IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y
- X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

La LGEEPA, cuenta con seis títulos y sus respectivos capítulos

El primer título se refiere a las Disposiciones Generales, se compone de cuatro capítulos y nueve secciones

En el Primer Capítulo relativo a las Normas Preliminares, establece el objeto de la ley, las razones por las cuales es considerada de utilidad pública, y un glosario, de términos que se utilizarán en materia ambiental.

Dentro del Capítulo II titulado de la Distribución de Competencias y Coordinación, establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, determina de forma específica las facultades de la Federación, de los Estados y los Municipios, los convenios y acuerdos de coordinación que podrán celebrar los tres niveles de gobierno, a fin de cumplir con su cometido; siendo éste uno de los rasgos característicos y a través de los cuales se pretendió solucionar el problema de la competencia en materia ambiental.

El Capítulo III, relativo a la Política Ambiental establece en primer lugar los principios que deberán regir a dicha política como son:

- I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;
- II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;
- III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;
- IV.- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a



asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

V.- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

VI.- La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VII.- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

VIII.- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

IX.- La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

X.- El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;

XI.- En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

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

XIII.- Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;

- XIV.- La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;
- XV.- Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;
- XVI.- El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;
- XVII.- Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;
- XVIII.- Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;
- XIX.- A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales y;
- XX.- La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro Ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños Ambientales.

El Capítulo IV relativo a los Instrumentos de la Política Ambiental se integra de nueve secciones;

La sección I, se refiere a la Planeación Ambiental mencionando a quien corresponde su elaboración y su acción.

En la sección II relativa al Ordenamiento Ecológico del Territorio, menciona los criterios para llevar a cabo dicho ordenamiento, los programas que se aplicarán, el contenido de éstos y el procedimiento para elaborarlos.

En la sección III habla de los Instrumentos Económicos, su finalidad, su clasificación y aplicación.

En la sección IV menciona la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos únicamente se habla de los criterios que se tomarán en cuenta para su regulación.

En la sección V de la Evaluación de Impacto Ambiental, lo define, establece los procedimientos para llevarlos a cabo, habla de los informes preventivos y hace alusión al reglamento correspondiente.

La sección VI habla de las Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental, estableciendo el objeto o finalidad de éstas y los procedimientos para llevarlas a cabo.

La sección VII es relativa a la Autorregulación y Auditorías Ambientales en donde establece que los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia.

La sección VIII habla de la Investigación y Educación Ecológicas, estableciendo que las autoridades competentes promoverán la incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud.

Por último la sección IX habla de la Información y Vigilancia que se encuentra actualmente derogada.

La parte medular de la presente legislación se encuentra en este primer título, por lo que se enunciará de manera breve los siguientes títulos y capítulos.

El Título Segundo es el relativo a la Biodiversidad, integrado por 3 capítulos: el primero trata todo lo referente a las Áreas Naturales Protegidas, éste a su vez se divide en cuatro secciones, la primera de las disposiciones generales, la segunda del tipo y características de las áreas naturales protegidas, la tercera de la declaratoria para el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas y finalmente la cuarta del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; el capítulo segundo habla de las Zonas de Restauración y finalmente el capítulo tercero habla de la Flora y Fauna silvestre

El Título Tercero relativo al Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales, se compone de tres capítulos: capítulo primero relativo al Aprovechamiento Sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos; capítulo segundo habla de la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos; capítulo tercero habla de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico.

El Título Cuarto relativo a la Protección al Ambiente, se compone de 8 capítulos, el primero relativo a las Disposiciones Generales; el segundo es la Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera; el capítulo tercero es la Prevención y Control de la Contaminación del Agua y de los Ecosistemas Acuáticos; el capítulo cuarto es la Prevención y Control de la Contaminación del Suelo; el capítulo quinto son las Actividades Consideradas como Altamente Riesgosas; el capítulo seis son los Materiales y Residuos Peligrosos; capítulo séptimo es la

energía nuclear; el capítulo octavo es relativo al ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.

El Título Quinto es el referente a la Participación Social e Información Ambiental, se integra de dos capítulos; el primero es el de Participación Social y el segundo de Derecho a la Información Ambiental.

Finalmente el Título sexto que se integra de ocho capítulos relativos; capítulo primero a las Disposiciones Generales; capítulo segundo es la Inspección y Vigilancia; el capítulo tercero son las Medidas de Seguridad; el capítulo cuarto son las Sanciones Administrativas; el capítulo quinto es el Recurso de Revisión; el capítulo sexto son los Delitos del Orden Federal y finalmente el capítulo octavo es la Denuncia Popular.

Dada la naturaleza de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, al constituirse como una Ley Marco, existen un gran número de Reglamentos derivados de ésta, por lo que nos permitiremos enunciar los más significativos:

Para la Evaluación del Impacto Ecológico.

Para la Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

Para los Residuos Peligrosos.

En materia de Auditoría Ambiental.

En materia de Áreas Protegidas.

Para la prevención y Control de la Contaminación generada por vehículos Automotores.

Cabe destacar, que no solo se derivan reglamentos de la LGEEPA, sino que también una serie de acuerdos, guías para la elaboración de manifiestos, entre

otros documentos que forman parte de la gran gama de la legislación ambiental mexicana.

#### **4.3.2. Ley de Aguas Nacionales.**

La Ley de Aguas Nacionales fue publicada el primero de diciembre de 1992, durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari. Esta ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional y de observancia general en todo el territorio nacional, siendo sus disposiciones de orden público e interés social.

Esta ley tiene por objeto, regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Esta ley se compone de diez títulos y sus respectivos capítulos.

En el Título Primero, relativo a las Disposiciones Preliminares, se compone de un único Capítulo, dentro del cual, se establece el objeto de la presente ley y un glosario de los términos que se utilizarán en la presente legislación.

En el Título Segundo relativo a la Administración del Agua, el capítulo primero es referente a las disposiciones generales; el capítulo Segundo habla del Ejecutivo Federal y sus facultades en materia de agua; el capítulo tercero, de la Comisión Nacional del Agua y sus facultades y los órganos que la integran; el capítulo cuarto de los Consejos de Cuenca, sus atribuciones, y quienes son los órganos encargados de su establecimiento; finalmente el capítulo quinto habla de la Organización y Participación de los Usuarios, estableciendo que CNA acreditará, promoverá y apoyará la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, y para impulsar la participación de éstos a nivel estatal, regional o de cuenca.

El Título Tercero habla de la Programación Hidráulica, y se integra de un capítulo único en el cual se precisa a quién corresponde la formulación, aplicación y vigilancia de los programas hidráulicos.

El Título Cuarto es el relativo a los derechos de uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales, el cual se compone de cinco capítulos; el capítulo primero es el relativo a las Aguas Nacionales, estableciendo que las aguas nacionales con las que se mencionan en el artículo 27 constitucional; el capítulo segundo habla de las concesiones y asignaciones para la explotación de las aguas, los requisitos y procedimientos para obtener dichas concesiones y asignaciones; el capítulo tercero que habla de los derechos y obligaciones de concesiones o asignatarios, en donde establece específicamente los derechos y obligaciones de los concesionarios; el capítulo cuarto relativo al registro público de derecho de agua, en donde establece lo procedimientos para llevar a cabo dicha inscripción; finalmente el capítulo quinto que habla de la transmisión de títulos y todo lo relativo a los supuestos en que habrá de presentarse y el procedimiento para llevarlo a cabo.

El Título Quinto que habla de las zonas reglamentadas, de veda o de reserva, integrado de un Capítulo Único, en donde se establece todo lo relativo a éstas en cuanto a su declaración, solicitud para explotarlas, etc.

El Título Sexto que habla de los usos del agua, compuesto de cinco capítulos; el capítulo primero habla del uso público urbano; el capítulo segundo habla del uso agrícola, este capítulo se integra de cinco secciones: primera, relativa las disposiciones generales, la segunda de los ejidos y comunidades, la tercera de las unidades de riesgo, la cuarta de los distritos de riesgo, la quinta del drenaje agrícola; el capítulo tercero habla del uso en generación de energía eléctrica; el capítulo cuarto del uso en otras actividades productivas y finalmente en el capítulo quinto habla del control de avenidas y protección contra inundaciones.

En el Título Séptimo, habla de la prevención y control de la contaminación de las aguas, integrado por un capítulo único, estableciendo las facultades de la CNA en esta materia, las declaraciones que debe rendir, los procedimientos relacionados, la suspensión de actividades como consecuencia de ésta, las causas de revocación de los permisos, entre otras.

En el Título Octavo, habla de la Inversión en infraestructura hidráulica, se integra de cuatro capítulos: el capítulo primero habla de las disposiciones generales; el capítulo segundo de la participación de inversión privada y social en obras hidráulicas federales; el capítulo tercero de la recuperación de inversión pública; y el capítulo cuarto habla del cobro por explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y bienes nacionales.

El Título Noveno relativo a los bienes nacionales a cargo de la CNA, se integra de un capítulo único, habla de la administración de dichos bienes, de los cambios de corrientes, de su uso, explotación y aprovechamiento de éstos.

Finalmente en el Título Décimo habla de las infracciones, sanciones y recursos se integra de dos capítulos; primero de las infracciones y sanciones administrativas y el capítulo segundo de los recursos de revisión.

Por lo que se refiere al Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, se compone de los mismos títulos y capítulos que la ley, con las mismas denominaciones, con la salvedad de que se agrega un último Título decimoprimer, relativo a la conciliación y el arbitraje, integrado de un capítulo único, en donde se establece en forma clara el procedimiento que se lleva a cabo y sus diferentes etapas.



#### **4.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.**

Esta legislación es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el Derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

La responsabilidad extra-contractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en la Ley en comento y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia. Se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de la Ley en referencia, serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

#### **4.4.1. Exceptúan de la Obligación de Indemnizar.**

Existe excepción a la obligación de indemnizar en los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquéllos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos.

Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior.

Los entes públicos federales, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos para el ejercicio fiscal correspondiente, incluirán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones a que se refiere el artículo 16 de la Ley que nos ocupa.

Las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal.

Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad patrimonial del estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

#### **4.4.2. De las Indemnizaciones.**

La indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado derivada de la actividad administrativa irregular, deberá pagarse al reclamante de acuerdo a las modalidades que establece esta Ley y las bases siguientes:

- a) Deberá pagarse en moneda nacional;
- b) Podrá convenirse su pago en especie;

- c) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- d) En todo caso, deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización, procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y
- f) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes.

Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

- a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y
- b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su

caso se eroguen, de conformidad con la que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal.

Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta Ley y a las que ella remita.

Las sentencias firmes deberán registrarse por el ente público federal responsable, quien deberá llevar un registro de indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial, que será de consulta pública.

Las indemnizaciones por lesiones patrimoniales serán pagadas tomando en cuenta el orden cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades administrativas.

#### **4.4.3 Procedimiento.**

Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada quien podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Los

particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

La nulidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización.

El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y
- b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su

parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

Los plazos de prescripción previstos se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de carácter jurisdiccional, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.

Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

En caso de concurrencia el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación. Para los efectos de la misma distribución, las autoridades administrativas tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo con cada caso concreto:

- a) Deberá atribuirse a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados;
- b) Los entes públicos federales responderán únicamente de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;
- c) Los entes públicos federales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, sea por prestación directa o por colaboración inter-orgánica;
- d) Los entes públicos federales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras, responderán de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos



federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado, y

e) Cuando en los hechos o actos dañosos concorra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente Ley.

En el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado, se deducirá del monto de la indemnización total.

En el supuesto de que entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada, no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los co-causantes.

En el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

Los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías a favor del concesionario, para el caso de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación del concesionario.

#### **4.4.4. Repetir Contra los Servidores Públicos.**

El Estado podrá repetir contra los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto, formará parte de la sanción económica que se le aplique.

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos, derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas, por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.

Como lo menciona la LGEEPA, sirven para garantizar la sustentabilidad de la actividad económica, son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional. Para algunos teóricos son ordenamientos jurídico-administrativos auxiliares en la administración de justicia en materia ambiental, de acuerdo con la mencionada ley, se establece que, tienen por objeto:

1. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y en procesos;
2. Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;

3. Estimular o inducir a los agentes económicos, para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable;
4. Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen, y;
5. Fomentar actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad.

En la formulación de normas oficiales mexicanas en materia ambiental deberá considerarse que el cumplimiento de sus previsiones deberá realizarse de conformidad con las características de cada proceso productivo o actividad sujeta a regulación, sin que ello implique el uso obligatorio de tecnologías específicas.

Cuando las normas oficiales mexicanas en materia ambiental establezcan el uso de equipos, procesos o tecnologías específicas, los destinatarios de las mismas podrán proponer a la Secretaría para su aprobación, los equipos, procesos o tecnologías alternativos mediante los cuales se ajustarán a las previsiones correspondientes.

Para tal efecto, los interesados acompañarán a su propuesta, la justificación en que ésta se sustente para cumplir con los objetivos y finalidades establecidos en la norma oficial mexicana de que se trate. Una vez recibida la propuesta, la Secretaría en un plazo que no excederá de treinta días emitirá la resolución respectiva. En caso de que no se emita dicha resolución en el plazo señalado, se considerará que ésta es negativa. Cuando la resolución sea favorable, deberá publicarse en un órgano de difusión oficial y surtirá efectos en beneficio de quien lo solicite, respetando, en su caso, los derechos adquiridos en materia de propiedad industrial.

Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional y señalarán su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación.

De acuerdo con lo anterior, cabe señalar que existe un sin número de Normas Oficiales Mexicanas a las cuales las podemos clasificar en: agua, ruido, atmósfera (por industria o vehículos automotores), recursos naturales, residuos peligrosos, materia fitosanitaria, materia zoo sanitaria, salud ambiental, pesca, ordenamiento ecológico e impacto ambiental, normas de emergencia o emergentes.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **EL DAÑO AMBIENTAL Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

#### **5.1. LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL.**

No se puede negar la existencia de una problemática ambiental en este momento, el cambio global originado por la acción humana se traduce en la ruptura de los equilibrios existentes entre la geosfera y la biosfera, cuyas consecuencias amenazan la vida del planeta, siendo como todos sabemos los principales problemas de carácter ambiental; convirtiéndose, esos problemas ambientales en los que pueden afectar al bien jurídicamente tutelado, que son los ecosistemas.

Las afectaciones ambientales que pueden citarse como los más relevantes y que han llamado la atención como se señalaba, primero a la comunidad científica y después a la población en general, son innumerables; actualmente las formas como se puede dañar al medio ambiente y que ponen en peligro la vida de la Tierra son:

La destrucción de la capa de ozono que filtra la luz ultravioleta, debida principalmente a los clorofluorocarbonos presentes en algunos aerosoles, refrigerantes y aires acondicionados.

El calentamiento global de la atmósfera ocasionado principalmente por la acumulación de bióxido de carbono causada por el incremento de la combustión y la destrucción de la cubierta vegetal.

La desertificación, que vuelve improductivos los suelos de nuestro planeta.

La contaminación del agua, que inutiliza un recurso finito en la Tierra, y del cual finalmente estamos constituidos todos los seres vivos.

La sobreexplotación del petróleo sin que se resuelva la producción alternativa de energía, que pone en serios aprietos el desarrollo del modelo de civilización actual.

La desaparición de especies, que plantea no sólo la imposibilidad de aprovechar medicinas y alimento que aún desconocemos, sino esencialmente problemas éticos.

Y en general, se tiene también como grave problema a los pasivos ambientales; estos últimos, afectan los cuerpos de agua, los ríos, lagos, lagunas, las aguas subterráneas y el mar, los suelos, el aire, el paisaje, la cobertura vegetal, ambiente la salud humana y la infraestructura.

Los pasivos ambientales provocan efectos que pueden ser variados, ya que son capaces de alterar las características químicas, físicas y biológicas de los cuerpos receptores, siendo la forma en cómo se alteran estos cuerpos también variada,

dependiendo de la temperatura local, la geografía del lugar, el aislamiento poblacional de la zona, la pluviosidad, los ecosistemas circundantes etc.

Ahora bien, se tiene un claro panorama de la problemática ambiental que se está viviendo, ampliamente señalada en esta investigación, pero, esta situación se sigue produciendo, esto es, por ejemplo, ¿los pasivos ambientales se están repitiendo? ¿Se siguen generando?; ¿el Estado le ha hecho frente a esta situación?

## **5.2. LA FUNCIÓN DEL ESTADO.**

A las preguntas anteriormente hechas en párrafos que anteceden, cabe la respuesta de que el Estado a través del Poder Legislativo, ha legislado sobre la forma de proteger y cuidar el Medio Ambiente; y si bien antes no existían los elementos tecnológicos, científicos e incluso normativos para proteger el Medio Ambiente, México, los ha incorporado de forma progresiva. Puesto que como se ha visto en el curso de la presente tesis, el Estado tiene como una de sus funciones importantes la de cuidar y buscar el beneficio en general de los ciudadanos, no solo en lo relacionado con la salud, sino también en bienes como el paisaje y el patrimonio cultural ahora denominados Derechos Humanos.

Así, por lo que respecta a los pasivos ambientales, no se están repitiendo (en teoría), todas vez que existe legislación y autoridad ambiental encargada de hacer cumplir adecuadamente las normas ambientales, haciendo de esta forma que las empresas y las personas estén obligadas a cumplir con las disposiciones ambientales utilizando incluso la tecnología limpia que permita proteger el ambiente, siendo precisamente en este punto donde se vislumbra la parte más crucial del problema ambiental, puesto que aparentemente México cuenta con todas las herramientas para evitar el deterioro ambiental, sin embargo, no existe



una verdadera efectividad, ni en la Legislación ni en el actuar de la Autoridad, ni en la misma Sociedad.

Lo anterior es porque estos Derechos Ambientales, los cuales pueden ser referidos de tercera generación, se consideran como una Garantía Constitucional, implicando con ello, no solo en que sus miembros estén protegidos en su salud, sino que también debe de protegerse la estabilidad física y psicológica de toda la colectividad, no son ejercidos como tales, ya que la sociedad y los individuos en su mayoría, no asoman preocupación por el deterioro de los mismos.

Por lo que aún cuando de forma Constitucional, la garantía de que exista un Medio Ambiente sano, que no solo comprende aspectos eminentemente biológicos, sino también aquellos que tienen que ver con el paisaje, la cultura, etc., se encuentra plasmada en la Carta Magna, desafortunadamente los habitantes de la república, tienen pleno desconocimiento de tal derecho, y en general , no le dan importancia a los aspectos que propician la armonía entre el individuo como ente biológico, la sociedad como serie de relaciones entre esos entes y los elementos físicos y culturales que son propicios para la convivencia armónica.

La sociedad Mexicana, al ignorar la obligación del Estado de proteger al Medio Ambiente, y que ello, es una garantía individual consignada a favor de todo habitante de la república, dando en consecuencia al titular de estos Derechos la potestad de exigirlos jurídicamente a través de las acciones que le dan las instituciones jurídicas, hace imposible hacer efectivas las acciones de la restitución del daño; bien sea en el caso de que el Estado en ejercicio de sus funciones históricas o en sus acciones modernas haga daño, o en el caso de las empresas o personas que originaron esos pasivos ambientales que están causando daño.

Justificaciones para no reparar los daños causados por los pasivos ambientales, son innumerables, una de ellas derivada de la mismas características de los

pasivos ambientales, ya que en las mas de las ocasiones, es difícil y hasta a veces imposible individualizar la responsabilidad, ya sea porque son muchos los sujetos responsables, o las actividades pasan por diferentes propietarios en el caso de los particulares, o bien porque ya no operan los que fueron propietarios; así las cosas, ni los antiguos propietarios ni los nuevos quieren hacerse cargo de los daños provocados en el pasado y el Estado se ve obligado a hacerlo.

Desafortunadamente, el Estado, generalmente, no tiene los recursos ni la voluntad política para ejecutarlo; entonces la Legislación se convierte en un derecho vigente, pero no positivo; y a pesar de que el Derecho positivo ha incorporado el principio ecológico de que el que daña el medio ambiente debe responder pagando, esto último no se cumple.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su capítulo III Política Ambiental, Artículo 15, párrafos IV y V que a la letra dicen:

“IV. Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

V. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones.”<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

La realidad es que no se repara el daño causado, y por más que se hace hincapié en que quien realice obras o actividades que dañen el medio ambiente, deberá hacerse responsable de subsanar ese daño, ello no se cumple, por la simple y sencilla razón de que no se tiene la cultura de conservación del Medio Ambiente.

### **5.3. CRÍTICA A LA NORMATIVIDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE AL MEDIO AMBIENTE.**

La primera forma como la legislación protege a los habitantes de México se relaciona con el párrafo tercero del artículo 4º Constitucional cuando se refiere a que toda persona tiene Derecho a la protección de la salud y que la ley define las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud donde existe concurrencia de la federación y las entidades federativas; esta disposición, ya se ha explicado, se relaciona directamente con el Medio Ambiente.

Uno de los primeros perjuicios que derivan de la falta de un Medio Ambiente sano es directamente a la salud del individuo humano y si no se cuida el Medio Ambiente y el Estado no lo protege de los daños que pudiera sufrir, se corre el riesgo de perder las cadenas de la vida, lo que iría deteriorando, no solo el problema de la salud del individuo en sí, sino de la salud de los grupos sociales y de la humanidad en general.

Se ha hecho el análisis sobre la preocupación relacionada con la defensa del Medio Ambiente, preocupación científica, nacida, cuando un grupo de expertos difundió problemas de trascendencia internacional, dando lugar a que en junio de 1999, el Constituyente adicionara el párrafo cuarto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que toda persona tiene Derecho a un Medio Ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, disposición que no solo protege a los individuos como entidades

biológicas y sociales, sino que al establecer la protección al Medio Ambiente y considerarla como un Derecho social o de tercera generación, está adquiriendo la obligación de no permitir que se dañara el Medio Ambiente, pero al mismo tiempo, el Estado tienen la obligación de no causar daño, tanto en sus actividades de Derecho Privado así como en sus funciones de Derecho Público, ya que la protección Ambiental entraña una especie de contrato entre generaciones, que se cumple cuando quienes hoy habitan el planeta lo cuidan para que tanto ellos como las generaciones futuras vivan en condiciones propicias para su bienestar.

Esta obligación del Estado de no dañar el Medio Ambiente, se relaciona con una serie de presupuestos para poder contestar a la pregunta de cuál es la responsabilidad del Estado frente al daño ambiental; en este sentido la legislación ambiental que genere el Estado debe considerar varios aspectos, pero no basta con el solo hecho de generar una legislación, también deben de crearse independientemente de los mecanismos jurídicos, los instrumentos administrativos, para dar cumplimiento a la tesis de que el Estado, está obligado a no dañar el Medio Ambiente y en el caso de que lo haga, responder como lo haría cualquier particular, como se ha dicho en párrafos anteriores.

El Derecho Positivo Mexicano, fue incorporando teorías y preocupaciones internacionales y trató de adaptarlas al Sistema Jurídico Mexicano, a pesar de que había dos novedades importantes, una era un nuevo bien jurídico a tutelar y la segunda, era que los instrumentos administrativos eran novedosos, en este sentido deben considerarse los siguientes aspectos:

El Derecho Ambiental se ubica en el Derecho Público, aunque también en el Privado. Pero, a diferencia del Derecho Agrario y del Laboral, que se apoyan en grupos organizados, se sustenta, sobre todo, en sectores desorganizados cuyos miembros pueden desconocerse entre sí.

Es de muy difícil o imposible codificación en la mayoría de los casos, por lo menos en su etapa actual, de aquí que se encuentre disperso en numerosas leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como en tratados y acuerdos internacionales.

Puede contener intereses patrimoniales, pero a veces no son cuantificables en dinero ni susceptibles de apropiación; antes bien, protege valores culturales, la salud, el agua, el aire, etcétera.

En el Derecho Mexicano, formalmente pertenece la mayor parte de las veces al Derecho Administrativo, la consecuencia es que su tutela se ha encomendado a organismos administrativos o político-administrativos de diverso nivel, aun cuando sea digno de la protección judicial de tribunales federales administrativos y, excepcionalmente, de tribunales civiles y penales.

Resulta muy difícil definir las relaciones entre acreedor y deudor, o sea, entre sujetos activos y pasivos. En el Derecho Ambiental, el sujeto pasivo o deudor es el agente que contamina, mientras que el sujeto activo o acreedor es la víctima de la contaminación; esta relación se extiende en el espacio y en el tiempo. Hasta ahora, en México, se ha tendido a considerar al Estado como el único sujeto pasivo o el sujeto pasivo por excelencia, es decir, el encargado de proteger, reparar y restaurar el ambiente, de ahí que los ciudadanos, teóricamente, se lo puedan exigir, pese a la carga política y económica que ello supone.

Pero, el hecho de que el Estado tome el papel de sujeto pasivo por antonomasia, no es correcto, puesto que como ya se afirmó, ello da pie a que el daño no sea reparado, por la misma carga política y económica que tiene el mismo.

En México se valora la tierra y todo lo que en ella se encuentra, porque la tierra es el hogar, es la seguridad, por eso es que el Estado Mexicano, se ha comprometido

con las naciones que habitan el planeta mediante la firma de tratados internacionales, encontrándose entre estos, los relacionados al tema del Medio Ambiente, pero no por ello, el Estado debe convertirse siempre en el sujeto pasivo, no por ello el Estado se debe responsabilizar de los daños que se generan en el Medio Ambiente, puesto que relacionar el principio de “el que contamina paga” únicamente con la responsabilidad del Estado, no es lo correcto, puesto que su naturaleza, objetivos y fines son otros.

Por lo que el Estado debe ocuparse de utilizar las herramientas que actualmente existen para medir el deterioro ambiental, causado no solo por él, sino también por las empresas y particulares.

El principio “el que contamina paga” se introduce desde 1975 en la Unión Europea la cual ha inspirado el desarrollo del Derecho Ambiental que tiene su origen en el Derecho Internacional dentro de los 22 principios de la Declaración de Estocolmo y los 13 de la Declaración de Río.

En la Declaración de Estocolmo, se habla sobre la cooperación de los Estados en cuanto a la responsabilidad de estos por los daños causados por las actividades realizadas bajo su tutela de estos, en cuanto a la indemnización de las víctimas de la contaminación y los daños.

Y en la Declaración de Río, se expresa como el que los Estados deberán desarrollar la legislación relativa a la responsabilidad y la indemnización. Así mismo deberán cooperar en la elaboración de nuevas leyes internacionales relativas a la responsabilidad y la indemnización.

De igual forma, cabe destacar que en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

El ser humano es el sujeto de Derecho, que puede ser o no titular del bien afectado, por lo que será el afectado por lo que le suceda al elemento naturaleza, que es un bien o cosa susceptible de apropiación, o susceptible de disfrute colectivo, es decir en un bien Ambiental. La naturaleza puede ser un bien a tutelar susceptible de explotación, como objeto de aprovechamiento o de protección.

Los efectos sancionadores de la responsabilidad, en el Derecho común requieren de la presencia de requisitos para que dé lugar a la reparación del daño y éstos se han venido incorporando al Derecho Ambiental, siendo los siguientes:

1. El sujeto de la responsabilidad, es decir aquel sujeto cuya acción u omisión, causa un daño.
2. La base de la responsabilidad que en algunas situaciones se reconoce en la culpa, bajo la Teoría de la Responsabilidad.
3. Los daños indemnizables, debiéndose constatar la existencia del daño así como la relación con la acción u omisión del sujeto.
4. Los sujetos del Derecho a la indemnización, existiendo un patrimonio que haya sufrido daño y sea acreedor de la reparación del mismo.

Como puede comprenderse, en la Legislación Ambiental, México y casi todos los países de América Latina no se ocupan de regular estos conflictos, dejando la materia en las disposiciones preexistentes de la Legislación Común.

La tendencia que reina en el campo de la responsabilidad del Estado y sobre él, y en donde ha tenido mayor eco, es en el de los daños al Medio Ambiente; daños que son producto en la gran mayoría de los casos, no de un actuar culposos o

negligente del sujeto, sino de situaciones fácticas de riesgo que desembocan en la producción de lesiones en el patrimonio ambiental.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha considerado que la responsabilidad ambiental es una toma de posición del hombre consigo mismo y con los demás en tanto grupo social y con la naturaleza como medio que transforma y que es transformado; es un concepto ético y jurídico, la objetividad es la toma de conciencia para la acción. La responsabilidad es individual y colectiva; sus efectos son particulares y generales, sus consecuencias son morales y políticas.

#### **5.4. INSTITUCIONES DEL ESTADO RESPONSABLES DE GARANTIZAR EL MEDIO AMBIENTE.**

El Estado para proteger el Medio Ambiente ha establecido una serie de instrumentos administrativos dentro de los cuales citamos los más relevantes a efecto de servir de garante en la protección del Medio Ambiente, incorporados en el Poder Ejecutivo y que pretenden normar la acción de los particulares en relación al Medio Ambiente, sin embargo, el Estado mismo no tiene instrumentos excepto los clásicos de control y de responsabilidad de funcionarios, para controlar sus propias acciones u omisiones frente al Medio Ambiente.

Faltando por parte del Estado, la utilización real que deben hacer las autoridades responsables de las herramientas efectivas para medir el deterioro ambiental, como por ejemplo, el Estándar de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP).

Para comprender lo anteriormente expuesto, debe entenderse que el ECA, es la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y



biológicos, en el aire, agua o suelo en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni del ambiente. La ECA debe alcanzarse a través de mecanismos y plazos establecidos por las normas ambientales correspondientes, siendo de referencia obligatoria en el diseño y aplicación de las políticas, planes y programas públicos en general, no siendo exigibles a personas jurídicas o naturales de manera individual, con ello, se evitaría que el Estado en su quehacer administrativo, afecte el medio ambiente y, en consecuencia, deba reparar el daño causado por no seguir las normas ambientales.

En tanto que los LMP, es la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un afluente o a una emisión, que al ser excedido causa o puede causar daños a la salud, bienestar humano y medio ambiente, siendo el cumplimiento de los LMP exigible legalmente, dependiendo del parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresado en máximos, mínimos o rangos,

Con estas dos herramientas antes expuestas y por supuesto bien utilizadas por parte de la autoridades responsables, todos los sectores se convierten en obligados a presentar un estudio de impacto ambiental (EIA), que es un informe en el que se recogen los posibles problemas ambientales que una determinada actividad generará, teniendo como objetivo principal predecir, identificar, ponderar, corregir, y de ser posible eliminar dichos problemas.

#### **5.4.1. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).**

SEMARNAT fue creada para ser la encargada de salvaguardar el medio ambiente; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su Capítulo III intitulado Política Ambiental, Artículo 16 a la letra dice:

“Artículo 16. Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior.”<sup>60</sup>

Lo anterior se traduce en que la política Ambiental está orientada a fomentar la participación ciudadana en los procesos que les afectan y de igual forma a la descentralización de la vida política y administrativa del país.

Los procesos socio-ambientales dependen de la manera como éstos son abordados por los sectores de la Política encargados del desarrollo. En este sentido se sabe que las políticas puramente sectoriales son incapaces de proveer la solución de los problemas complejos como son los ambientales; derivado de lo anterior, ha sido frecuente que el mismo éxito de una política sectorial implique un agravamiento del problema general, esto da pie a la necesidad de nuevos y ágiles mecanismos de coordinación y concertación capaces de operar simultáneamente en forma transversal local, nacional y global.

Por ello, la ley- marco autoriza expresamente el traslado de actos ejecutivos, de competencia de la Federación, a los poderes locales, con la intervención de los municipios, quienes para la verificación del cumplimiento celebrarán acuerdos de colaboración pertinentes.

El problema técnico jurídico, que se presenta en torno a estos convenios atañe precisamente a la determinación de la extensión, que debe otorgarse al objeto de dichos instrumentos. Debe dilucidarse concretamente si es posible que la Federación traslade en forma temporal o definitiva a través de tales convenios potestades específicas a los criterios de los Estados y, además, sí el instrumento

---

<sup>60</sup> Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente.

de referencia puede servir de base para que la autoridad ejerza la potestad que le ha sido transferida, realizando incluso actos de molestia a los particulares.

Las distintas áreas sustantivas de la autoridad Ambiental a través de sus años de actuación, han definido cuales son las funciones posibles y convenientes para descentralizar, de acuerdo con los criterios sustantivos y operativos señalados por el marco jurídico vigente, en razón de lo anterior, en materia de planeación ha identificado un total de 38 funciones, con posibilidades de ser descentralizadas.

Actualmente en la SEMARNAT existen cinco áreas que cuentan con posibilidades de transferir atribuciones, funciones y/o recursos. Estas son:

La Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental,

La Procuraduría de Protección al Ambiente,

La Comisión Nacional del Agua,

La Comisión Nacional Forestal y

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Para cada una de las funciones identificadas en las áreas correspondientes han formulado una descripción genérica, una explicación del carácter concurrente o descentralizable de la función y una descripción genérica de los requerimientos para descentralizar o realizar en concurrencia la acción, así como una descripción genérica de los apoyos que se pueden ofrecer a los gobiernos estatales y municipales o a las organizaciones sociales y privadas con quienes se celebren los convenios.

Para el proceso de descentralización, se cuenta con una estrategia que incluye cuatro líneas generales de acción:

- 1) Adecuación del marco jurídico ambiental;
- 2) Fortalecimiento de la gestión ambiental estatal;
- 3) Estandarización de los procesos a descentralizar por la Secretaría; y

4) Apoyo para la obtención de financiamiento para la atención de la problemática ambiental estatal.

#### **5.4.2. Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente.**

Una de las principales misiones que tienen las instituciones en un Estado de Derecho, es la de consolidar las acciones de gobierno a favor de la sociedad, bajo los principios de colaboración y corresponsabilidad que posibiliten la atención eficaz de los diferentes problemas Ambientales y de las necesidades sociales.

En efecto la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) es una institución, cuya encomienda fundamental estriba en salvaguardar el Derecho universal de gozar de un medio ambiente sano y de proteger los recursos naturales que garantizan la viabilidad de nuestra nación en el presente y para el futuro.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) nació en 1992 como el organismo encargado de la aplicación, cumplimiento y observancia de la Ley General Del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En primer lugar, se establecen las disposiciones referentes al procedimiento de inspección y vigilancia ambiental federal. La autoridad procesal ambiental es la PROFEPA, que es quien aplica y lleva a cabo el procedimiento. Las autoridades ambientales locales deberán regular el procedimiento ambiental dentro de sus respectivas atribuciones y ámbito territorial para aplicar la legislación estatal.

Este procedimiento es supletorio de los diversos procedimientos establecidos en las leyes cuyo objeto se relaciona con aspectos ambientales, tales como la Ley Forestal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Penal Federal, el Código Civil Federal, el Código de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que son supletorias a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en las materias que regulan.

La autoridad encargada del procedimiento, en el caso Ambiental es la SEMARNAT, a través de la PROFEPA, quien deberá poner a disposición de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria la información necesaria para que se lleven a cabo los trámites de su competencia, donde el particular podrá consultar los requisitos necesarios para llevar el procedimiento ambiental, además prevé que las notificaciones de todos los actos por parte de la autoridad, así como la entrega de documentos por parte de los gobernados, podrán realizarse vía electrónica.

Naturalmente existen diferentes organismos que el Estado Mexicano ha incorporando a su sistema de protección al medio ambiente, sin embargo realmente no producen un resultado eficaz, porque para que surta efecto la normativa que protege al medio ambiente debe dársele seguimiento a los trabajos de remediación que en algunos sitios contaminados se están llevando a cabo, además también deben concluirse los programas establecidos para estos trabajos; pero, para ello, faltan lineamientos y guías técnicas para los distintos temas (áreas de oportunidad de mejora) en lo que respecta a la remediación de sitios, entre otros: procesos de tratamiento adecuados, mejores prácticas de remediación, guías técnicas de confinamiento, guía técnica para la realización de estudios geofísicos, guía para la reutilización de sitios contaminados.

No cabe duda que, faltan mandatos en la ley que permitan la creación de grupos de trabajo y estructuras administrativas para la toma de decisiones técnicas y costo efectivas (grupos interdisciplinarios de trabajo).

## **5.5. RESPONSABILIDAD QUE ADQUIERE EL ESTADO POR LOS DAÑOS AMBIENTALES.**

El Estado como entidad pública al igual que los particulares y las personas morales son responsables por las consecuencias que se deriven de sus actos, acciones u omisiones, es decir, si derivado de un acto o acción realizado por el Estado, que se lleve a cabo intencionalmente, o por negligencia u omisión y como consecuencia de los mismos se declara una contaminación ambiental, o un daño ecológico, que derive o pueda derivar en una contingencia o emergencia ambiental o ecológica, el Estado se hará acreedor a las medidas correctivas, sanciones y penas que la Ley de la materia y las Autoridades correspondientes determinen después del estudio y análisis minuciosos que hagan del acto o actos violatorios de las leyes, y el resultado será que el Estado puede caer en tres tipos de responsabilidades a saber:

**1.- Civil** es aquella obligación que tenemos todos de responder por nuestras conductas legales o ilegales que causen daños o perjuicios, a otros, pero que en estricto sentido no constituyen un delito y que dichas acciones pueden estar sujetas a pruebas con la finalidad de determinar al responsable de el o los daños.

**2.- Administrativa** se incurre en ésta, cuando derivado de las llamadas visitas de inspección que lleva el personal acreditado para ello por la autoridad competente, con la finalidad de verificar el cumplimiento y la no-violación a las disposiciones legales y reglamentos en materia ambiental; y

**3.- Penal** cuando se tipifica una acción o un acto determinado como delito de conformidad con lo señalado tanto en la Ley Federal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Código Federal Penal, la Ley Federal de Pesca, la Ley Federal de Caza, y la Ley Federal Forestal entre otras.

Desde el inicio de la presente investigación se ha vislumbrado que el Estado como ente jurídico y político tiene la responsabilidad de garantizar el desarrollo

adecuado de la sociedad, así mismo la sociedad tiene el derecho de desarrollarse en un ambiente armónico y de suficiente calidad ambiental. Sin embargo, el Estado tiene toda una estructura encaminada a preservar ese medio ambiente a través de las instituciones las cuales fueron creadas para la preservación del medio ambiente.

Con lo anterior podemos deducir que el Estado tiene la obligación de garantizar un medio ambiente adecuado para la sociedad, de no hacerlo, caería en responsabilidad y estaría obligado a indemnizar los daños por motivo de la negligencia de las instituciones encargadas de proteger el medio ambiente como una garantía constitucional para el ciudadano.

Por lo que el Estado es responsable objetivamente frente al daño que cause como consecuencia del ejercicio de sus funciones ya sea como Estado o ya sea actuando en el ámbito del Derecho, considerando que finalmente formalmente cualquier función que ejerza el Estado y cuya ejecución provoque un daño objetivo debe ser reparado independientemente que el daño sea Administrativo, Civil, Penal.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El Estado es la entidad jurídica política que se integra por la unidad de territorio, población, soberanía y gobierno, que resulta de la afinidad en un ordenamiento legal que identifica a un grupo de personas; siendo su fin garantizar la realización de los valores como la libertad, la justicia, la seguridad, el medio ambiente sano y los servicios públicos, es decir, valores que tiendan a la realización del bien general.

**Segunda.-** El Estado lleva consigo responsabilidades; la subjetiva, fundada en el proceder culposo o doloso del responsable; y por ello opuesta a la responsabilidad objetiva, que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales se está obligado a responder, en este caso, frente a los gobernados.

**Tercera.-** Al Estado se le ha considerado responsable frente a los gobernados en diferentes formas, afirmando que ésta responsabilidad ha ido incrementándose en la medida en que los fines del Estado se han ampliado, incorporando nuevas funciones, siendo una de ellas, la protección al Medio Ambiente, la cual debe ser



garantizada en todos sus niveles, es decir, desde los seres unicelulares hasta los más complejos organismos deben de contar con la protección del Estado,

**Cuarta.-** La protección del Medio Ambiente es una Garantía Constitucional, y, el Estado está obligado a preservarlo, problema que a todos afecta como colectividad y cualquier ciudadano debe tener el derecho de demandar la reparación del daño, cuando se le afecte su medio ambiente, porque al afectarlo, atenta contra su salud y contra el desarrollo de un ambiente sano, al cual tiene derecho por ser parte de su entorno.

**Quinta.-** El Medio Ambiente se define como: el conjunto de valores naturales que rodean a los seres vivos, esto es, se trata de los elementos predominantes, en el lugar, región, o espacio en el que nacen, crecen o se desarrollan 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, fabricas, comercios, negocios, escuelas, centros de trabajo, de diversión, individuo, la familia un pueblo, ciudad, Estado o Nación.

**Sexta.-** Por su parte, Ecología se define como el conjunto de conocimientos referentes a economía de la naturaleza, la investigación de todas las relaciones del animal tanto en su medio orgánico como inorgánico, incluyendo sobre todo su relación amistosa u hostil con aquellos animales y plantas en los que se relaciona directa o indirectamente.

**Séptima.-** Derecho Ambiental, es un 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 vivos.

**Octava.-** Cuando el Estado no opera con la diligencia propia de su actividad, puede ocasionar un daño, y si éste, atenta contra el Medio Ambiente, está obligado a responder ante el daño o perjuicio que se provoque en los ecosistemas, ya sea que su actuación sea dolosa, culposa o irregular, o bien, con falta de cuidado.

**Novena.-** La alarma que causan los problemas ambientales y el temor al daño que se le causa al mismo, no es nuevo; a finales de los años sesenta, cientos de personas sintieron la necesidad de oponerse activamente al proceso de destrucción de los recursos naturales, y en todos los países occidentales comienzan a organizarse pequeños grupos, desconectados unos de otros, que con el paso de los años acabarían aglutinándose en federaciones, creándose más tarde lo que llamamos movimiento ecologista.

**Décima.-** Del movimiento ecologista, surgen asociaciones y agrupaciones como Greenpeace, por nombrar alguna entre otras, las cuales logran que los daños ambientales se vean resarcidos, o bien, se realicen acciones como es el caso en este año 2010 del Estado de Tamaulipas, donde existen cuando menos 300 acciones pendientes de realizar, para ir superando los pasivos que aun mantiene Petróleos Mexicanos, pese a que ya se logró el taponamiento de 14 pozos.

**Décima Primera.-** Catástrofes ambientales nacionales como internacionales se han sucedido, provocando la muerte de miles de personas, alterando a la opinión pública mundial y atrayendo la atención de científicos de las más diversas ramas.

**Décima Segunda.-** La protección al Medio Ambiente, se ha convertido en una responsabilidad y una preocupación del Estado, a partir de que se observó que se deterioraban los ecosistemas con el peligro de amenazar la presencia de todo ser vivo en la tierra, esta preocupación que primero se presentó a nivel de los

Organismos Internacionales, se fue incorporando en Tratados y Convenciones Internacionales, siendo retomado por el Derecho Positivo Mexicano.

**Décima Tercera.-** A partir de los años 70's, México, ha celebrado tratados internacionales para la prevención de la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, por vertimiento de desechos y otras materias y por buques; para la protección de los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, el patrimonio mundial cultural y natural, el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres, el Derecho del mar, la protección de la capa de ozono, el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación, el cambio climático y la diversidad biológica.

**Décima Cuarta.-** Nuestro País ha celebrado también Tratados regionales y sub-regionales, ha participado en negociaciones acerca del atún en el Pacífico oriental, la organización latinoamericana de desarrollo pesquero, la protección del medio marino en la región del gran Caribe, la organización atunera del Pacífico oriental, el instituto interamericano para la investigación del cambio global y para la cooperación Ambiental de América del norte.

**Décima Quinta.-** En el caso de tratados bilaterales, México ha celebrado con Canadá en 1991, con Alemania (varios entre 1991 y 1995), con Brasil, con Gran Bretaña en 1995, con Estados Unidos, acuerdos de cooperación sobre contaminación del medio marino por derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas; también con los Estados Unidos, realizó convenios para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza y con Guatemala, firmo un convenio en el año de 1988 similar al anteriormente referido.

**Décima Sexta.-** El Marco Jurídico aplicable con la problemática ambiental, es muy claro en los Estados Unidos Mexicanos, porque parte de artículos plasmados en la Carta Magna como son: el 3º, 4º, 25º, 27º, 73º, 113º, entre otros, de los

cuales emanan la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Aguas Nacionales, y otra legislación relacionada es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

**Décima Séptima.-** El Estado para proteger el Medio Ambiente ha tratado de establecer instrumentos administrativos con la finalidad de efectuar una eficaz protección del Medio Ambiente, éstos, se encuentran incorporados en el Poder Ejecutivo y pretenden normar la acción de los particulares en relación al Medio Ambiente, sin embargo, el Estado mismo no tiene instrumentos excepto los clásicos de control y de responsabilidad de funcionarios, para controlar sus propias acciones u omisiones frente al Medio Ambiente.

**Décima Octava.-** La Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) fue creada para ser la encargada de salvaguardar el medio ambiente, aplicando Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, auxiliándose a su vez de cinco áreas que cuentan con posibilidades de transferir atribuciones, funciones y/o recursos, como son: la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, la Procuraduría de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional Forestal y la Comisión Nacional de Áreas naturales Protegidas.

**Décima Novena.-** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) es una institución, cuya encomienda fundamental estriba en salvaguardar el Derecho universal de gozar de un medio ambiente sano y de proteger los recursos naturales que garantizan la viabilidad de nuestra nación en el presente y para el futuro.

## RECOMENDACIONES Y/O PROPUESTAS

**ÚNICA.-** El Estado tiene la obligación de gestionar los recursos financieros necesarios para la solventación y manejo de aquellos pasivos ambientales que de acuerdo al riesgo que manifiestan tanto a la salud humana y al medio ambiente lo requieren, creando un fondo **de manera urgente** con recursos provenientes del presupuesto federal, del pago de derechos, de multas por sanciones administrativas, destinado exclusivamente a la rehabilitación de sitios y áreas afectadas. Es importante también que se efectúe una revisión y reforma del reglamento interno de la SEMARNAT para señalar, acotar y redistribuir las competencias entre la SEMARNAT, PROFEPA y CNA, en lo que respecta a la evaluación y dictaminación de programas de remediación y rehabilitación de pasivos ambientales que involucren; residuos peligrosos, suelos contaminados, aguas contaminadas y afectaciones a la población derivado de contaminantes.

## BIBLIOGRAFÍA

BECERRA RAMÍREZ, Manuel. (1997) Derecho Internacional Público. Ed. Mc Graw Hill UNAM, segunda edición México. Páginas 139

BOFFII BOGGERO, Luis María. (1979), Enciclopedia Jurídica Omeba Ed. Driskill S.A. Buenos Aires. Páginas 1052

BRAÑES RAÚL. (1994) Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Mexicana para la educación ambiental, Fondo de Cultura Económica, segunda edición México. Páginas 370.

CASTRO ESTRADA, Álvaro. (2006) Responsabilidad Patrimonial del Estado. Ed. Porrúa, tercera edición. México. Páginas 547

DE PINA VARA, Rafael. (1965) Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, trigésima cuarta edición, páginas 525.

GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel.( 2007) Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. Ed. Porrúa, sexta edición. México. Páginas 599

OJEDA MESTRE, Ramón (Agosto de 2003-Junio de 2004) Argumentos y Aspectos del Derecho Ambiental Revista de la Academia Mexiquense de Derecho Ambiental, Recursos Naturales y Biodiversidad, A.C.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. (2003) Teoría del Estado. Editorial Porrúa, trigésima quinta edición. México. Páginas 531

QUINTANA VALTIERRA, Jesús.( 2000) Derecho Ambiental Mexicano. Ed. Porrúa, tercera edición México. Páginas 540

ROJINA VILLEGAS, Rafael. (1977) Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones. Editorial Porrúa, trigésima primera edición. México. Páginas 540

SANTOS BRIZ, Jaime. (1963) Derecho de los daños. Ed. Revista de Derecho Privado, primera edición Madrid. Páginas 513

SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso. (2004) Derecho Ambiental, segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México. Páginas 324

UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas Diccionario Jurídico Mexicano. Décima cuarta edición. Ed. México. 2000. Páginas 3272

## ICONOGRAFÍA

www. planeta azul. com. Mx (enero de 2011)

## LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente  
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, vigente