



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

“Impuesto a la generación de residuos peligrosos
para buscar el equilibrio ambiental”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

Karla Modesto Nájera

ASESOR: Mtra. María Teresa Avendaño Juárez



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 10 de octubre de 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES, FUNDAMENTOS Y APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL Y MEXICANO

1.1. Derecho Ambiental Internacional.....	4
1.1.1. Desarrollo del Derecho Internacional Ambiental.....	5
1.1.2. Principios.....	8
1.1.3. Fuentes.....	12
1.1.4. Derecho comparado.....	18
1.1.4.1. Países americanos.....	19
1.1.4.2. Países Europeos.....	21
1.2. Derecho Ambiental Mexicano.....	26
1.2.1. Principios.....	27
1.2.2. Fuentes.....	29
1.2.2.1. Legislación.....	29
1.2.2.2. Tratados Internacionales celebrados por México en materia ambiental.....	33
1.2.2.3. Jurisprudencia.....	34
1.2.3. Legislación aplicable en materia ambiental.....	36
1.2.3.1. Constitucional.....	37
1.2.3.2. Administrativa.....	38
1.2.3.3. Civil.....	39
1.2.3.4. Penal.....	39
1.2.3.5. Fiscal.....	39

CAPÍTULO 2

DERECHOS HUMANOS, MEDIO AMBIENTE Y ECONOMIA TRINOMIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

2.1. Desarrollo Sustentable.....	41
2.1.1. Principios.....	45
2.1.2. Secretarías de Estado competentes.....	45
2.2. Derechos Humanos.....	47
2.2.1. Características.....	49
2.2.2. Principios.....	50

2.2.3. Derecho fundamental a un medio ambiente sano.....	52
2.3. Medio ambiente.....	55
2.3.1. Política ambiental.....	56
2.4. Economía.....	58
2.4.1. Política fiscal.....	58
2.4.1.1. Fiscalidad ambiental.....	59
2.4.1.1.1. Impuestos ambientales.....	60
2.4.1.1.1.1. Principios básicos.....	61

CAPÍTULO 3 REGULACIÓN DE LOS RESIDUOS

3.1. Residuos.....	63
3.1.1. Residuos sólidos urbanos.....	67
3.1.2. Residuos de manejo especial.....	68
3.1.3. Residuos peligrosos.....	69
3.2. Instrumentos internacionales.....	74
3.3. Jurisprudencia.....	76
3.4. Ley aplicable.....	77
3.5. Competencia de los órdenes de gobierno.....	79
3.5.1. Federal.....	80
3.5.2. Estatal.....	81
3.5.3. Municipal.....	81

CAPÍTULO 4 IMPUESTO A LA GENERACIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS

4.1. Incorrecto manejo de los residuos peligrosos.....	83
4.2. Medidas de solución.....	85
4.2.1. Armonización entre política ambiental y política fiscal.....	87
4.2.1.1. Naturaleza y características.....	89
4.2.1.2. Argumentos que impulsan la integración fiscal-ambiental.....	90
4.2.1.3. Argumentos que desalientan la unión fiscal-ambiental...	92
4.3. Reforma al artículo 45 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.....	93
Conclusiones.....	101
Anexos.....	104
Fuentes consultadas.....	117

INTRODUCCIÓN

Los problemas como el cambio climático, la continua amenaza a la sobrevivencia de las diversas especies, incluyendo la humana, la extinción de infinidad de especies y la contaminación global son algunos de los serios retos que encaramos como civilización en la actualidad; indudablemente, esta problemática es causada por la ideología que tiene la humanidad de considerarse capaces de transformar la naturaleza y servirse de ella desmesuradamente, para llevar a cabo sus objetivos.

Pero la Ley al ser el conjunto de lineamientos coercitivos, por los cuales se fijan los límites de lo permitido en beneficio de todas las personas, es crucial para proteger el medio ambiente y el derecho a gozar de un entorno natural equilibrado para el desarrollo social e individual. Pues, sin ley, por imperfecta que esta sea y por mucho que sea inobservada, no es posible la supervivencia en sociedad.

Dadas las consideraciones que anteceden, el Derecho tiene la obligación de hacer frente a la adversidad ecológica y desempeñar su papel en relación a la colectividad, para garantizar la seguridad de los individuos y de su entorno natural de manera óptima, eficiente y efectiva. Cabe agregar, que en ocasiones los objetivos que persiguen las adecuaciones legales, se logran a corto, en ocasiones a mediano y otras veces a largo plazo.

Ahora bien, pese a que últimamente en México han acontecido cambios en la regulación ambiental, manifestándose en la promulgación y creación de leyes; instituciones jurídicas; dependencias gubernamentales; organismos no gubernamentales; e instrumentos internacionales y regionales encaminados a proporcionar soluciones jurídicas a los problemas ecológicos, no son lo suficientemente efectivos.

Con base a ello, este trabajo de investigación pretende hacer una reflexión sobre estas dificultades, al realizar un análisis sobre los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y proponer medidas jurídicas efectivas, cuya

finalidad sea prevenir y reparar los daños causados al medio ambiente. Donde para un integro estudio, esta tesis se encuentra dividida en cuatro capítulos.

El primero de ellos, aborda los precedentes que permitieron fundamentar el Derecho Ambiental tanto Internacional como el Mexicano; las fuentes, principios, y evolución de esta rama del derecho; la comparación entre los diversos países comprometidos con el equilibrio ambiental; así como, los distintos ordenamientos jurídicos aplicables en la materia que nos ocupa.

La segunda sección señala los conceptos necesarios para contar con un panorama más amplio de la política ambiental mexicana; haciendo especial énfasis, en la búsqueda del crecimiento económico capaz de solventar las carencias sociales y que simultáneamente obstaculice la intensificación de la crisis ambiental, al atender las necesidades del desarrollo sin ir en contra de la naturaleza, con la finalidad de evitar que se transforme en una mayor vulneración al planeta y a los Derechos Humanos.

Mientras que en el tercer apartado, se hace mención de los instrumentos jurídicos con los que cuenta el Ente Soberano hoy en día, para regular el manejo de los distintos tipos de desechos, cuyo impacto sobre el entorno y la salud es preocupante; sin embargo, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) es el ordenamiento medular en este ámbito, pues tiene el objetivo de garantizar el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado e incentivar el desarrollo sustentable por medio de la prevención, la valorización y una integral gestión de estos.

Y finalmente, aunque existen las anteriores herramientas como medio de control para el inadecuado manejo de residuos peligrosos, en la cuarta división se exponen las probables soluciones a este problema, con el propósito de salvaguardar el derecho a un medio ambiente sano, el cual se encuentra reconocido en el artículo 4º constitucional. En ese tenor, en este apartado se infiere la obligación ambiental que la persona generadora de residuos peligrosos, ya sea física o moral, debe asumir.

De esta manera, en los siguientes párrafos se informa y contribuye al análisis de la problemática medioambiental; observar la legislación ambiental; meditar sobre la relación interdependiente entre el desarrollo sustentable y los derechos elementales, así como de las maneras de apropiación y producción, promoviendo la distribución equitativa de los beneficios brindados por el patrimonio natural, pues en la mayoría de las ocasiones se traducen en explotación. Y en lo concerniente a los Derechos Humanos, pese a su gran difusión habitualmente son violados, lo cual los hace parecer una simple utopía.

Es importante comprender que la Tierra no es propiedad de la humanidad, pero tiene la obligación de cuidarla a través de la condición armoniosa entre el hombre y la naturaleza, llamada conservación; ya que la vitalidad del medio ambiente sin lugar a dudas repercute en todas y cada una de las especies, pues todas las formas de vida toman lugar en él.

“Podremos desafiar las leyes humanas, pero no podemos resistir a las naturales”.

-Julio Verne

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES, FUNDAMENTOS Y APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL Y MEXICANO.

La preocupación global en cuanto al deterioro ambiental, ha dado paso a que los gobiernos mundiales emitan herramientas jurídicas tendientes a protegerlo, existiendo dos enfoques, el de salubridad y el ambientalista, ambos teniendo en común el bienestar del hombre; la incorporación progresiva de normas, tratados y demás relativos ha propiciado el surgimiento del Derecho Ambiental.

Es por ello, que en este capítulo se tiene el objeto de mostrar las generalidades de esta rama del derecho, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, analizando sus precedentes, fuentes, principios, evolución y la comparación entre México y países como Argentina, Brasil, Chile, España, Francia y Portugal, respecto a los artículos análogos al 4º constitucional, cuya finalidad, es hacer una revisión del estado actual de los preceptos que fundamentan la defensa ambiental.

1.1. Derecho Ambiental Internacional

El surgimiento y evolución del Derecho Ambiental se da por la necesidad de armonizar la relación del hombre con la naturaleza, y en el mejor de los panoramas humanizarla, pues en un inicio la normatividad se limitaba a regular el aprovechamiento de la naturaleza, valorándola en razón de los recursos que proveía, por consiguiente, el hombre en los procesos de explotación, ha sacrificado al medio ambiente por el interés económico; a causa de ello, esta materia debe ser observada desde sus objetivos y preceptos, independientemente del debate sobre si debe ser considerada una rama autónoma del Derecho, o si ha sido deficiente regulando la destrucción y contaminación causada por la actividad humana.

El derecho ambiental es uno de los pilares de la sustentabilidad ambiental y es tan necesario como urgente materializar sus propósitos, debido al incremento de las tensiones ambientales que hoy en día se enfrentan como sociedad. El incumplimiento de las disposiciones regulatorias ambientales y la falta de una legislación sistemática en dicha materia, impide conducirnos como sociedad al desarrollo sustentable anhelado.

De acuerdo al doctor Raúl Brañes Ballesteros, “es el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción, que tiene lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.¹

Es importante considerar lo complejo de desarrollar una normatividad, debido a que actualmente una de las mayores disyuntivas de la sociedad es hallar el equilibrio entre el progreso de una población en aumento, partiendo del desarrollo económico y la consideración sobre la limitación de los recursos naturales, por lo tanto el avanzar materialmente hablando traería efectos nocivos al ambiente.

1.1.1. Desarrollo del Derecho Internacional Ambiental

La ciencia se encuentra en un estado continuo de innovación, originando la adaptación e integración a las nuevas circunstancias, en razón de ello, la evolución y el desarrollo del derecho ambiental internacional parte de los primeros instrumentos regulatorios relacionados con la protección al entorno natural, a pesar de que su principal motivo no fuera la preservación de este, cabe destacar, que conforme fue haciéndose evidente a escala internacional el deterioro ambiental causado por las prácticas de producción, a la par se fue fortaleciendo la estructura jurídica con efectos globales para proteger el medio

¹ CARMONA LARA, María del Carmen, Derechos del Medio Ambiente, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, página 6.

ambiente. El desenvolvimiento del Derecho Internacional lo podemos dividir en las siguientes etapas:

La etapa inicial del desarrollo de la materia en comento, comprendida entre 1902 y 1945, se caracteriza por una escasa y endeble regulación ambiental, en virtud de que los tratados internacionales celebrados no tenían como objetivo principal el medio ambiente sino la economía, el comercio y criterios bélicos, es decir, los tratados suscritos en esta etapa protegían de una forma aislada ciertos recursos naturales y no de una manera sistemática, ya que buscaban disminuir los desastres vinculados al uso de químicos y bacterias en la guerra o procesos económicos, debido a ello, en este periodo ocurrieron las dos grandes confrontaciones bélicas mundiales.

Entre los años de 1945 y 1972 se desarrolló el periodo de gestación del derecho ambiental internacional, la cual se definió por importantes sucesos que permitirían la evolución de este, como lo es, la creación de la Organización de las Naciones Unidas en el año 1945, es menester señalar que en esa época el tema del medio ambiente no despertó el interés del organismo pero con el transcurso del tiempo, la realidad evidenció la repercusión negativa de los procesos de explotación del hombre sobre el medio ambiente y así fue como se incentivó el interés por este tema.

La etapa del nacimiento de la materia en comento, se dio durante los años de 1972-1992, en esta se logró materializar de una forma más sólida la preocupación por los asuntos ambientales, terminando la inconciencia ambiental e iniciando la preocupación por el entorno natural, ya que por primera vez se discutía el progreso económico en relación con la calidad de vida del hombre; esta fase se desarrolló de gran manera teórica y científicamente, a razón de los nacientes problemas ambientales a nivel mundial, como lo es el cambio climático. El suceso considerado por la doctrina como el surgimiento del Derecho Internacional, fue la Cumbre de la Tierra de Estocolmo, inaugurada el 5 de junio de 1972, fecha establecida como el Día Mundial del Medio Ambiente.

Es importante tener en cuenta, la temerosa percepción de los países en desarrollo sobre las políticas internacionales encaminadas a la defensa del entorno, esto era así, porque pensaban que la alteración provocada por la contaminación era únicamente inherente a las zonas urbanizadas de los países industrializados y las disposiciones encaminadas a la preservación de sus reservas naturales como a la calidad de vida, perjudicarían la producción de sus productos de exportación, con lo cual serían retirados del mercado.

Con la instauración del Programa de las Naciones sobre el Medio Ambiente (PNUMA) y “la asignación a la Organización Meteorológica Mundial y al Consejo Internacional de Uniones Científicas, de iniciar actividades encaminadas a mejorar el conocimiento de la comunidad en general acerca de las causas, el estado actual y las consecuencias de un posible cambio climático, se convoca la primera Conferencia Mundial sobre el Clima”² en 1979, donde se hizo el primer apercibimiento de una manera clara a los gobiernos para tomar medidas que disminuyan el daño causado a la población mundial por la alteración del ambiente. Con ello y con el resto de Tratados Internacionales, Conferencias y Reuniones celebradas en esta etapa finalmente se muestra la preocupación de la comunidad internacional por los problemas ambientales globales.

El periodo de progreso del Derecho Ambiental Internacional se desenvuelve entre los años de 1992 y 2002, comenzando con la celebración en Río de Janeiro de la Segunda Cumbre de la Tierra en el año de 1992, este suceso es de gran importancia, debido a la constitución de una nueva y equitativa coalición mundial, a través de la instauración de grados de cooperación entre los Estados, los sectores clave de las comunidades y por supuesto, las personas.

Dicha trascendencia radica en que primeramente, se admite la solución al deterioro ambiental como una exigencia global, dado que todos los habitantes del planeta nos encontramos en una situación igualitaria de riesgo, en segundo lugar, se integraron a la agenda internacional los problemas propios del medio

² VILLA ORREGO, Hernán Alberto, Derecho Internacional Ambiental, primera edición, Astrea, Colombia, 2013, página 134.

ambiente, y por último, se logró el reconocimiento por parte de los países desarrollados de su responsabilidad. Cabe destacar el incremento originado por este acontecimiento de cumbres, conferencias, protocolos, declaraciones y demás instrumentos internacionales en materia ambiental.

En la actualidad nos encontramos en la última etapa del desarrollo del Derecho Internacional, fase consistente en el desenvolvimiento e incertidumbre de la ciencia ambiental mencionada en múltiples ocasiones; es posible hallar su origen en el año 2002 en la Tercera Cumbre sobre medio ambiente efectuada en Johannesburgo.

Esta es la fase crucial de la protección ambiental, en razón de la implementación de los instrumentos celebrados en la etapa del progreso, pero es inherente la percepción de desasosiego por existir la posibilidad del incumplimiento de las obligaciones contraídas por los gobiernos de los Estados y la falta de conciencia para solucionar el daño ambiental, al no tomar en cuenta que los ecosistemas son el patrimonio de las presentes y futuras generaciones, lo cual hace imposible la evolución del derecho ambiental.

1.1.2. Principios

Son ideas fundamentales manifestadas en enunciados generales, que ayudan a explicar preceptos, robustecer el poder normativo de una regla, incrementar la seguridad jurídica y la legitimidad de las resoluciones; es decir, pueden conceptualizarse como las bases que funcionan como parámetros jurídicos del accionar y del comportamiento de los agentes del derecho internacional, los cuales deben ser observados para que los lineamientos se cumplan, se perfeccionen y se consoliden. Debido a esto, es posible hallar en ellos “un criterio unificador de finalidades por fuerza mayor (las leyes de la naturaleza) que ayude al legislador, al ejecutivo y al juez a producir, aplicar e interpretar las normas teniendo en cuenta una fundamentación de los derechos ambientales, orientados específicamente desde la responsabilidad y la solidaridad y que se han convertido en los principales límites a las acciones humanas y de las empresas,

el capital y el Estado, para la garantía y la protección efectiva de los derechos y libertades”.³

Principio de cooperación internacional

El homólogo de este principio es el de buena vecindad, instituido en el artículo 74 de la Carta de las Naciones Unidas, este refiere que es indispensable la colaboración entre Estados para salvaguardar y mejorar el ambiente a través de los medios adecuados para controlar los efectos nocivos, tomando en cuenta la soberanía, intereses y por supuesto el bienestar de todos los Estados. Dicho principio es declarado en todos los instrumentos internacionales de forma directa y específica o general e indirecta.

Principio de soberanía sobre los recursos naturales y prohibición de causar daños ambientales fuera de la jurisdicción nacional.

Su propósito es habilitar la autonomía de los Estados sobre el manejo de sus recursos naturales dentro sus límites fronterizos, ejerciéndose en favor del desarrollo nacional junto con el bien común de los gobernados, y regular las actividades que causen daño en áreas fuera de su jurisdicción poniendo en peligro la estabilidad de las relaciones internacionales; en definitiva, este principio particularmente tiene como fin la armonización de las situaciones ya descritas. Es menester mencionar, que la aprobación formal del vínculo entre el derecho soberano sobre las riquezas naturales de cada Estado y la idea de responsabilidad ambiental se estableció en la Declaración de Estocolmo en su principio 21.

Principio de prevención

Este principio puede contemplarse como la columna fundamental del Derecho Ambiental Internacional, cuya finalidad es la regulación de las conductas humanas para evitar los daños ambientales, puede ser implementado solicitudes de evaluaciones de impacto ambiental, limitando, sancionando, controlando,

³ *Ibidem*, página 179

fijando estándares ambientales, acceso a la información y demás medios; en otras palabras, el principio de acción preventiva persigue la disminución del deterioro ambiental a través de la acción temprana.

Principio de precaución

La búsqueda de la conformidad humana ha traído consecuencias negativas al medio ambiente, por lo que este principio consiste en afrontar los peligros intrínsecos a los procesos de producción del hombre sobre la riqueza natural, actuando responsablemente para controlar y disminuir los daños causados. La ciencia y los avances tecnológicos han sido muy importantes en la contribución de soluciones para poder enfrentar como sociedad las situaciones de riesgo, inclusive, han procurado garantizar la seguridad aprovechando los recursos naturales, pero el consentimiento de la incompetencia y zozobra de estas para anticipar deterioros irreversibles al capital ecológico, propicio este principio.

Dicho principio se comenzó a plasmar en la época de los 70 en el derecho de la República Federal Alemana, con el cual se buscaba que los poderes públicos valoraran el ambiente en la toma de decisiones, pero es dentro del principio 15 de la Declaración de Río donde se manifiesta como hoy en día lo conocemos, el cual a la letra dice: 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.

No se debe confundir el principio descrito con el de prevención. En el precepto preventivo, las medidas de protección ambiental se aplican con base a la evidencia científica que afirme que determinada actividad perjudicará el entorno natural; y por lo respectivo al axioma precautorio, con base al texto del principio 15, no es indispensable contar con el respaldo de estudios científicos para aplicarlo, pero el tipo de riesgo debe ser sumamente alto para activar este principio e impedir la práctica nociva.

Principio de desarrollo sustentable

El desarrollo sostenible es el sistema que responde las necesidades humanas procurando un ambiente óptimo tanto para la sociedad contemporánea como para las futuras generaciones, bajo un esquema de justicia ambiental. Este principio se admitió por primera vez en el informe de Brundtland de 1987, asentando los fundamentos de interdependencia entre el medio ambiente, el bien común y la actividad económica.

La inexistencia de un criterio uniforme sobre su naturaleza jurídica, radica en que para algunos este principio refiere un simple ideal y para otros muestra un precepto de costumbre internacional. Ahora bien, existen tres principios sustanciales que constituyen su concepto legal en los diversos instrumentos internacionales:

- **Equidad intergeneracional:** habla de la necesidad de una distribución más justa para lograr la preservación de los recursos naturales de las futuras generaciones y también de que cada Estado debe reconocer la necesidad de otros países, principalmente de los que se encuentran en vías de desarrollo.
- **Uso sustentable:** tiene como finalidad aprovechar las riquezas naturales cautelosamente.
- **Integración:** se refiere a garantizar que las consideraciones ambientales sean tomadas en cuenta en la elaboración de proyectos, planes, programas y sistemas económicos y de desarrollo.

Principio de la responsabilidad común, pero diferenciada

Sostiene que todos los Estados tienen la responsabilidad de asumir las alteraciones ambientales y se fundamenta en una situación de hecho existente en países que han basado su desarrollo generando deterioro al planeta, es decir, se refiere a la obligación de cooperar en la creación normativa que establezca medidas para determinar la responsabilidad entre países desarrollados y en vía

de desarrollo. Este principio se reconoce explícitamente en el Principio 7 de la Declaración de Río.

Principio quien contamina paga

Se traduce como la obligación de responder por el daño causado al entorno natural, esto no debe entenderse como: quien pueda pagar puede contaminar, ya que su naturaleza preventiva pretende evitar el menoscabo; es importante tener esto en cuenta, toda vez que puede confundirse este principio con la responsabilidad civil, cuyo objetivo es indemnizar.

Este principio surge en la materia económica, al buscar la internalización de los costos ambientales por el factor contaminante; es contemplado por primera vez en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, sin embargo, su propagación se dio hasta el año 1992 en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en su principio 16.

1.1.3. Fuentes

La teoría de las fuentes del derecho internacional debe ser contemplada desde dos perspectivas, la tradicional y la del pre-derecho o derecho flexible (en términos doctrinarios: *soft law*), es necesario mencionar que hoy en día, cada vez es más frecuente la alusión del termino proceso de creación de la norma de derechos y obligaciones en lugar de “fuentes”, no obstante, debido a su universalidad y al ser legado del vocabulario tradicional del derecho nacional sigue siendo muy utilizado en la doctrina.

Por lo que respecta al derecho firme (*hard law*), comprendiendo a este como normas internacionales que al ser inobservadas pueden ser exigibles a través de las vías institucionales de solución de conflictos para determinar la responsabilidad internacional del Estado, su clasificación convencional de las fuentes (formales, materiales e históricas) no está exenta de las imprecisiones e incertidumbres, un ejemplo de ello, es que en el ámbito internacional la palabra “fuente formal” es utilizada inapropiadamente, toda vez que en el derecho interno

se vincula al proceso legislativo y a nivel internacional no existe dicho proceso, por el contrario, una sentencia de la Corte Internacional de Justicia, una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas o un acuerdo multilateral son el resultado de diversos procedimientos normativos, no obstante, los efectos que provocan en el campo internacional, pueden ser equiparables a los causados por una legislación o sentencia dictada por un órgano constitucional en el plano nacional.

Ahora bien, en el Derecho Internacional el proceso de creación de derechos y obligaciones requiere la aprobación de la comunidad internacional, ya que las disposiciones de aplicación general se rigen bajo el principio de consentimiento amplio de los Estados, el cual sustituye a las “fuentes formales” en estricto sentido, en este enfoque, las fuentes de los ordenamientos aprobadas como principales pero no como únicas, son los tratados y la costumbre. La manifestación de las fuentes existentes en el ámbito internacional, se encuentran en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

El derecho flexible es el conjunto de instrumentos carentes de rango normativo, dado que no han surgido de instituciones con facultades legislativas, como lo son los códigos de conducta, resoluciones de organizaciones internacionales, serie de directrices; a pesar de su carente vinculabilidad, condicionan la soberanía legislativa de los Estados afectados y así es como van adquiriendo la relevancia que en un principio no tienen.

Es decir, es el mecanismo que busca ser incorporado como fuente del Derecho Internacional, al contener efectos que producen determinadas consecuencias jurídicas y encuentra su razón de ser en el surgimiento de nuevos procesos de creación normativa, los cuales han incentivado el replanteamiento del concepto tradicional de las fuentes del derecho internacional, por lo que es estudiado en oposición al derecho rígido.

En este orden de ideas, se puede observar que el Derecho Ambiental Internacional se encuentra en continua transformación, a causa del sin número de sucesos y alteraciones de la complicada sociedad que busca regular; como

rama autónoma del Derecho Internacional Público las fuentes en las que se basa son las tradicionales: tratados internacionales, la norma consuetudinaria internacional, los principios generales del derecho, las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, al igual que las resoluciones de los distintos Organismos Internacionales u ordenamientos de derecho flexible (*soft law*) que han sido de gran relevancia en la determinación de disposiciones regulatorias, principios, derechos y obligaciones.

Tratados Internacionales

Se pueden conceptualizar como los acuerdos de voluntades por escrito de dos o más sujetos del Derecho Internacional con el objeto de crear derechos y obligaciones, el cual, se rige por el Derecho Internacional, de tal forma que en ellos encontramos la fuente de mayor importancia al poseer mayor jerarquía que el resto, a pesar de la multiplicidad de contrariedades del arduo desenvolvimiento normativo, que más adelante explicaremos. Su trascendencia se deriva del orden y de la especial importancia que les da el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, al manifestar expresamente en su artículo 38, que la aplicación del Derecho Internacional en la solución de controversias, la Corte tendrá que contemplar en primer lugar los instrumentos internacionales vinculatorios para los Estados litigantes.

Los Tratados Internacionales también pueden ser denominados: Convenciones, Protocolos, Pactos, Acuerdos, etc., no existiendo diferencia en su validez jurídica, todos ellos suponen un reconocimiento de obligación legal por parte de los Estados; la diferencia puede radicar en la regulación de su objetivo, tal es el caso, que la Convención busca establecer reglas de aplicación general y los Protocolos imponen determinados derechos y obligaciones en una materia sobre la que los Estados involucrados previamente han ratificado un tratado.

En atención a esto, vemos que son los mismos sujetos internacionales quienes establecen en acuerdos de forma expresa, las normas generales obligatorias que regularan sus relaciones; traducido en la obligación legalmente establecida de un Estado en el terreno internacional, de hacer o no hacer, mediante un tratado,

cuando el mencionado sujeto haya tomado la decisión de aceptar dicha obligación a través de una manifestación libre de su voluntad.

Para concluir, vale la pena manifestar que la pletórica proliferación de Tratados Internacionales en materia ambiental esconde la realidad de unos defectos innatos, una referencia de esto son las reservas, entendidas como el acto unilateral por el que un Estado declara que será parte de algún tratado, al momento de ratificarlo sin aceptar las cláusulas en su totalidad o para darle un alcance específico, a consecuencia de esto, los Estados adoptan los tratados de una manera fácil y simple; con fundamento a los aportes de los académicos José Juste, Paul C. Szasz y Paolillo F., algunas causas de que el proceso de realización de tratados ambientales realmente refleje el endeble procedimiento normativo convencional son:

- 1) “Lentitud de las diversas fases o etapas de su elaboración, exigencia de un número mínimo de ratificaciones para entrar en vigor, necesidad del consentimiento específico de cada Estado en obligarse por el convenio, y posibilidad de emitir reservas que pueden reducir el alcance de las obligaciones establecidas”
- 2) El rigor jurídico-formal de los instrumentos convencionales se ha visto frecuentemente contrapesado por una particular vaguedad de su contenido material. Así, los compromisos jurídicos establecidos en los tratados ambientales han sido generalmente formulados, en términos poco contundentes, viéndose a menudo acompañados de matizaciones reduccionistas y de prescripciones condicionales o, en ocasiones, abiertamente potestativas.
- 3) Las transacciones políticamente necesarias o convenientes, que se manifiestan durante el proceso negociador, reducen a menudo el resultado final a una suerte de máximo común denominador convencional. Un caso que se expone con mucha frecuencia para ilustrar este minimalismo jurídico de los compromisos jurídicos de los tratados ambientales es el Convenio sobre Contaminación Transfronteriza a Gran Distancia que en su artículo 2 estipula, que: las partes contratantes, se esforzarán por limitar y, en la medida de lo posible, reducir gradualmente e impedir la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia.
- 4) El nivel de cumplimiento efectivo de los compromisos ambientales es todavía hoy, en numerosas ocasiones, deficiente, en algunos tratados ambientales, ni siquiera las exigencias procesales más básicas, como la obligación de enviar informes, son observadas mayoritariamente por los Estados partes.
- 5) Numerosos tratados ambientales han sido negociados y concluidos sin una participación adecuada de los países en desarrollo, por lo que los intereses de

estos Estados pueden no haber sido tomados suficientemente en consideración".⁴

Costumbre Internacional

Esta fuente jurídica no escrita consiste en la repetición de prácticas colectivas compuesta de dos elementos, uno objetivo y otro subjetivo. Su primer elemento radica en el hábito general, mientras que el elemento subjetivo consiste en la anuencia de dicho hábito general como jurídicamente obligatorio. Es fundamental el convencimiento jurídico de la práctica general, para que sea considerada como norma consuetudinaria del Derecho Internacional.

De conformidad con el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la costumbre es considerada la primera fuente formal y su importancia radica en la necesidad de recurrir frecuentemente a ella, ante la escasez de ordenamientos convencionales, por lo que se instauró como una forma de creación voluntaria y consciente de la legislación internacional, por ejemplo, los tratados internacionales. Como consecuencia la costumbre nace de un hecho positivo, es decir, una conducta, declaración o de una abstención.

En noviembre de 1947 la ONU estableció la Comisión de Derecho Internacional, organismo cuya misión es codificar la costumbre internacional y así el Derecho Internacional sea perfeccionado. Aunque en la esfera ambiental, la costumbre no va en armonía con el desarrollo normativo de dicha materia, en razón de que el hábito arraigado a través del tiempo, característico de la costumbre, va en contra de la celeridad y flexibilidad requerida por la alteración ambiental para amoldarse a las distintas condiciones; y por la existencia de preceptos consuetudinarios en favor del medio ambiente que son ambiguos, como la obligación de cooperación entre Estados.

Sin embargo, la costumbre puede contribuir de gran manera a la preservación ambiental debido a que sus características esenciales como la continuidad, permanencia, uniformidad y universalidad son análogos a las características de

⁴ *Ibidem*, pagina 173.

los principios del derecho. Por consecuencia, si los sujetos internacionales aplican constantemente los axiomas del Derecho Ambiental Internacional, se podría lograr una mejor observancia de estos, sobre todo de los preceptos poco considerados, ya que pueden transformarse en preceptos consuetudinarios a causa de un consolidado elemento subjetivo de la costumbre.

Los Principios Generales del Derecho

Con base en la fracción I del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, son la tercera fuente de mayor importancia, los cuales, son comprendidos como principios éticos elementales, que integran las estructuras jurídicas internos y son aceptados por los Estados y organismos internacionales comprometidos con el medio ambiente. Para considerar un principio general como fuente del Derecho Ambiental Internacional, es necesario examinar si el mismo ha incentivado numerosas normas, tal como, la responsabilidad internacional, la buena fe, la indemnización, y demás.

Jurisprudencia y Doctrina

La jurisprudencia son las decisiones de los tribunales tanto internacionales, como nacionales referentes al Derecho Internacional y de igual forma la de los paneles arbitrales, es decir, esta fuente en la esfera ambiental, se encuentra implícita en las sentencias de los órganos ya mencionados, que en el desempeño de sus facultades al aplicar el Derecho Ambiental Internacional, han solucionado controversias con el fin de salvaguardar el medio ambiente; ahora bien, por lo que respecta a la doctrina, se entiende como toda investigación con fines científicos, realizada por juristas con el fin de entender las disposiciones regulatorias, las instituciones y demás temas asociados a la Ciencia Jurídica.

En concordancia con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, las fuentes en mención son consideradas fuentes auxiliares, toda vez que colaboran en la exégesis de la normatividad internacional, al coadyuvar a comprender las prácticas reconocidas por los sujetos internacionales como vinculantes.

Es sumamente importante destacar, que las jurisprudencias pronunciadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconocen, el evidente vínculo existente entre la protección ambiental y el reconocimiento de otros derechos humanos, el deterioro del capital ecológico y las consecuencias del cambio climático han perjudicado el goce de ellos; No obstante, en virtud del reciente progreso del Derecho Ambiental Internacional y de acuerdo a las propiedades particulares que lo definen, existen ciertos aspectos parcialmente indefinidos, como la capacidad para requerir a los sujetos internacionales las obligaciones adquiridas por ellos mismos al ratificar el instrumento internacional.

1.1.4. Derecho Comparado

Durante la historia y el presente del Derecho, se han llevado a cabo diversas investigaciones jurídicas con la finalidad de comparar todo lo inherente al sistema jurídico de un país con sus análogos, por lo cual el Derecho Comparado es la disciplina autónoma que tiene como objetivo el derecho, cuya metodología es la comparación.

La relevancia del derecho comparado, radica en que como derecho natural tiene un alcance que va más allá de las fronteras, sin tener como objetivo adquirir o exportar figuras jurídicas, sino llevar a cabo un crítico análisis del derecho nacional para tener un mejor conocimiento de este y tener un mejor conocimiento de otros derechos, para así vislumbrar soluciones idóneas tomando en cuenta las necesidades específicas de la sociedad de cada Estado, al tratar de unificar derechos.

Relativamente tiene muy poco tiempo el constitucionalismo ambiental, por lo cual su garantía sigue siendo un proceso. Sin embargo, en razón de lo extensivo y complejo del derecho comparado, a continuación se mostrarán únicamente de manera ilustrativa los preceptos de ciertos países, afines al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1.1.4.1. Países Americanos

Específicamente en las constituciones de países latinoamericanos se ha promulgado el derecho a un medio ambiente apropiado, delegando al Estado la búsqueda del equilibrio entre justicia social y libertad económica. Toda vez que la inclusión del derecho ambiental en los textos constitucionales ha propiciado una desvinculación con los derechos supremos de libertad privada y libre mercado.

Argentina

En la reforma de agosto de 1994 a la Constitución Nacional Argentina de 1853, al incorporar los artículos 41 y 43, finalmente se contempló el derecho ambiental, reconociendo a todo ciudadano argentino el derecho de demandar la protección a su salud y calidad de vida para no verse dañadas, así como, la adopción de acciones judiciales orientadas a preservar el equilibrio entre las exigencias de la evolución y el cuidado del ambiente; aunque para los efectos que nos atañen únicamente citaremos puntualmente el artículo 41:

“Artículo 41. Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.⁵

En este artículo es palpable la restricción hecha al desarrollo económico, dependiente del aprovechamiento ambiental racional, así como, la obligación de la ciudadanía de preservar el entorno natural y la del Estado de protegerlo a

⁵ Constitución Nacional Argentina de 1853, Ley N. 24430. [En línea]. Disponible: <https://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf> 20 de abril de 2018. 21:34.

través de las medidas correspondientes, por ejemplo, la emisión de disposiciones que lo salvaguarden, todo ello es necesario para lograr armonizar la actividad humana y el medio ambiente; para finalizar, el derecho soberano de impedir el acceso de residuos peligrosos encuentra su fundamento en la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1986.

Brasil

La máxima legislación Brasileña, promulgada en 1988, es el inicio del procedimiento de interpretación y aplicación de las normas encargadas de proteger el medio ambiente; el numeral 225 de la Constitución Federal de Brasil, confiere a todos el derecho y el deber de preservar el capital ecológico, considerando a las generaciones venideras. (Anexo 1)

El artículo en cuestión refleja la relevancia del tema de propiedad, toda vez que las restricciones impuestas por el Estado Brasileño a este derecho buscan moderar el aprovechamiento de la tierra, lo cual, permite el surgimiento de la desposesión como medida tendiente a armonizar la protección a la naturaleza con la ocupación, sin embargo la hostilidad entre el desarrollo económico y la administración ambiental sigue siendo una realidad.

Ahora bien, se debe tener claro que sin una eficiente intervención normativa, la participación de la ciudadanía en todo momento, la colaboración y cumplimiento de las facultades otorgadas a los órganos competentes y el fomento a la educación para formar conciencia en la sociedad, es imposible alcanzar los objetivos fijados en el ámbito ambiental.

Chile

En la Constitución Política de la República de Chile de 1980, reformada en 2005, el legislador establece como un derecho subjetivo autónomo, el derecho de vivir en un medio ambiente con menores concentraciones contaminantes de modo que no se constituya un riesgo para la calidad de vida y la naturaleza; ello es apreciable en el artículo 19, específicamente en su apartado 8:

“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

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

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.⁶

A diferencia de otras disposiciones, encontramos dos peculiaridades en el Estatuto Chileno, la primera es que el Estado es el único obligado constitucionalmente a conservar el medio ambiente, lo cual a nuestro punto de vista es deficiente, debido a las razones multicitadas en la presente investigación y la segunda es la facultad que se otorga al legislador de restringir los derechos que vulneren el ambiente, ello es un recurso de protección sumamente eficiente para poder preservar la biodiversidad, en razón de la existencia de lagunas en el sistema normativo.

1.1.4.2. Países Europeos

Las normativas europeas deben ser diferenciadas de acuerdo a los años en que fueron creados, ya que las constituciones más antiguas no hacían referencia al medio ambiente, aunque por medio de la jurisprudencia, se ha afirmado la importancia de reconocer y garantizar su defensa constitucional. Por lo que se refiere a las legislaciones aprobadas en las últimas décadas del siglo XX, como las Constituciones Española y Portuguesa, en la cuales se ha contemplado al medio ambiente.

⁶ Constitución Política de la República de Chile de 1980. [En línea]. Disponible: https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf 20 de abril de 2018. 22:02.

España

La Constitución Española de 1978 es uno de las legislaciones precursoras en materia ambiental, lo que refleja la progresiva preocupación por conservar el medio ambiente. La manifestación del sumo interés por el entorno natural es simultáneo al daño ambiental y los retos que esto implica. Partiendo de ello, vemos que una de las más grandes aspiraciones del legislador español, es otorgar el derecho a disfrutar de un medio ambiente equilibrado para un óptimo desarrollo del ser humano, reconociéndolo como uno de los más significativos y arduos principios rectores de la política social y económica, toda vez que influirán en el bienestar de las generaciones futuras.

En el artículo 45 de su Constitución Nacional, nos habla de la necesidad y reciprocidad de salvaguardar el medio ambiente, así como, la calidad de vida; es importante aludir que esta disposición encuadra en las bases fundamentales político-sociales y económicas del Estado Español, de igual manera, manifiesta el modelo derecho-deber, comisionando a los poderes públicos a la preservación ambiental, apoyándose en la solidaridad de la sociedad; y también determina las sanciones ocasionadas por la inobservancia al precepto en cuestión, dicho artículo expresamente señala:

- “1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como le deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el párrafo anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.⁷

Para finalizar, a pesar de la relevancia de este pronunciamiento constitucional existen insuficientes leyes procesales, lo cual propicia que la legislación en materia ambiental sea analizada y aplicada de manera discrecional o con amplia libertad por parte de los Tribunales de Justicia, teniendo como fundamento su independencia judicial.

Francia

En la Carta del Medio Ambiente, Francia denota la gran importancia de proteger el entorno natural de los daños ocasionados por los métodos de producción y el aprovechamiento desmedido de los recursos naturales, lo cual ha perjudicado la diversidad biológica y el desenvolvimiento de la sociedad; esto con la finalidad de garantizar el desarrollo sustentable, tomando en cuenta que el medio ambiente es el patrimonio común que tenemos como humanidad y que la subsistencia del ser humano es dependiente a este. (Anexo 2)

La interdependencia de la necesidad mundial y nacional, de tomar consciencia sobre el serio daño ambiental causado al planeta, se encuentra planteada en la Carta Constitucional mencionada, en razón de que las políticas ambientales universales son recíprocamente independientes a las políticas ambientales francesas; para Francia lograr situar su política ambiental en ambos niveles es un importante desafío.

La Carta Constitucional es un texto inédito, toda vez que en su elaboración se concretó el principio de la participación ciudadana y porque este Ordenamiento insta las bases por las que tanto los agentes económicos, como, la sociedad nacional e internacional están obligados a colaborar considerablemente en la

⁷ Constitución Española de 31 de octubre de 1978. [En línea]. Disponible: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> 20 de abril de 2018. 22:47.

preservación ambiental, bajo los principios establecidos en el referido Estatuto; lo cual lo diferencia del resto de los ordenamientos, toda vez que no solo alude el medio ambiente y la responsabilidad que tiene el Estado de protegerlo.

Otra característica que lo hace único en cuanto al resto de Legislaciones Europeas es el planteamiento de los principios de información, precaución, prevención, participación y por supuesto el principio de quién contamina paga, este último expresado tácitamente, al imponer la obligación de reparar el daño ocasionado a los bienes colectivos.

Por último, vemos que en Francia el medio ambiente y la salud constituyen un conjunto de derechos, caracterizado por el equilibrio, el cual se adapta a la constante evolución de su sociedad; hacer efectivos estos derechos humanos reconocidos y situar en especial el derecho al medio ambiente en el mismo nivel que el resto de derechos fundamentales, es un gran desafío, en razón de la existencia de obstáculos financieros que entorpecen el progreso del Derecho Ambiental.

Portugal

Su máxima legislación fue aprobada el 2 de abril de 1976 y desde entonces ha tenido múltiples reformas, permaneciendo la garantía de derechos como su característica esencial, gracias a la abertura y flexibilidad del orden jurídico constitucional a través de cada reforma han aumentado y perfeccionado los derechos reconocidos, acoplándose a la transformación social, política y jurídica; en su artículo 66 se reconoce la reciprocidad del medio ambiente y la calidad de vida, decretando lo siguiente:

“Artículo 66. Del ambiente y la calidad de vida

1. Todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo.
2. Corresponde al Estado, mediante órganos propios y la apelación a iniciativas populares.
 - a) Prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión;
 - b) Ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados;

- c) Crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo, así como clasificar y proteger paisajes y lugares, de tal modo que se garantice la conservación de la naturaleza y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico;
 - d) Promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica.
3. Todo ciudadano perjudicado o amenazado en el derecho a que se refiere el número 1 podrá pedir, con arreglo a lo previsto en la ley, la cesación de las causas de violación del mismo y la correspondiente indemnización.
 4. El Estado deberá promover la mejora progresiva y acelerada de la calidad de vida de todos los portugueses”.⁸

Podemos notar que para Portugal, el medio ambiente es apreciable como un derecho y deber fundamental, ejecutado a través del Estado y por supuesto, apoyado por la obligatoria participación de los gobernados, todo esto, con el fin de alcanzar un desarrollo sustentable. Inclusive impulsan la educación ambiental como el método para valorizar el entorno natural y garantizar lo previsto en el primer apartado del citado precepto.

En definitiva, al estudiar los preceptos constitucionales tendientes a la protección de la biodiversidad y lo inherente a ello, nos damos cuenta de que el derecho ambiental al encontrarse implícito en los derechos a la vida y a la salud, su trascendencia de ser reconocido constitucionalmente radica en ser el sustento de la legislación inferior, sistema por el cual, el conjunto normativo funciona como garante del bienestar colectivo.

También es destacable que el derecho de todos conforma el deber de todos, es decir, son atribuciones indisociables, ahora bien, por lo que respecta a las autoridades, estas tienen la facultad de coordinar la fomentación de conservar el medio ambiente y el aprovechamiento moderado del patrimonio natural, así mismo, se infiere que el crecimiento económico y el desarrollo sostenible deben ser un engranaje, siendo fundamental garantizar el cumplimiento de la legislación existente.

⁸ Constitución de la República Portuguesa de 2 de abril de 1976. [En línea]. Disponible: http://www.redipd.org/legislacion/common/legislacion/portugal/Constitucion_Portugal.pdf f 22 de abril de 2018. 20:13.

En este orden de ideas, la comparación hecha refleja las acciones que diversas naciones están llevando a cabo en materia ambiental para adaptarse al constante desarrollo de su sociedad, quedando aún bastante trabajo por hacer; es importante que las legislaciones ambientales sean analizadas desde el enfoque del desequilibrio ambiental y la sociedad vulnerada, en razón de que la transformación de las normativas constitucionales, contribuyen a la adaptación de la legislación a la realidad y por consecuencia al desenvolvimiento progresivo del Derecho Ambiental.

Por último, a nuestro parecer las normativas más completas son la francesa y brasileña, aunque la legislación chilena con la legitimación al legislador para restringir derechos que dañen el ambiente, cuenta con una destacable singularidad; por razones de efectividad, México debería de emular las legislaciones francesa y chilena, esta última en el sentido antes descrito, acoplándose a las necesidades de nuestra sociedad.

1.2. Derecho Ambiental Mexicano

Por lo que se refiere al Derecho Ambiental Mexicano, ha tenido un desarrollo análogo al internacional, toda vez que en los primeros años como Nación independiente, la legislación mexicana acerca de recursos naturales se encontraban sujetas a las leyes referentes a la propiedad, es decir, solamente se contemplaba la lógica del usufructo y no el propósito ambiental.

Sin duda alguna, existe gran diversidad de consideraciones respecto a la definición del Derecho Ambiental, pero podemos explicarlo como, el conjunto de principios y ordenamientos, encargado de salvaguardar la vida ambiental y por consecuencia el bien común, de la alteración causada por las prácticas inadecuadas del sistema productivo, para que en todo instante sea posible y respetada la vida.

1.2.1. Principios

En general, los principios rectores del derecho ambiental sirven como punto de referencia para determinar las bases de creación de criterios doctrinales y del venidero desarrollo de la legislación mexicana. Debido a que los fenómenos contaminantes no conocen de fronteras, los principios de cada nación surgen de las convenciones, cartas, protocolos, acuerdos y tratados internacionales ambientales, económicos, políticos y comerciales.

Principio de realidad

Este sostiene que la eficacia del derecho ambiental depende de llevar a cabo un análisis de la realidad ambiental de determinada región. Es importante mencionar que este principio cuenta con una estrecha y directa relación con los siguientes caracteres:

- “Sustrato técnico metajurídico, pues la aplicación de la normativa ambiental ha de partir de aquellos límites y umbrales señalados técnicamente, y que establecen las condiciones según las cuales deben realizarse ciertas actividades.
- Sistemático, por regular sistemas naturales donde cada elemento se encuentra interconectado, razón por la cual la norma ambiental no puede sino plantearse conforme a una red sistémica con bases causa-efecto.
- Multidisciplinar, al yuxtaponerse una serie de disciplinas mutuamente interrelacionadas, que precisamente por ello dan exclusividad y estabilidad al ordenamiento jurídico ambiental”.⁹

Principio de solidaridad

Este principio es transcendente, pues consiste en la advertencia de peligro o de acontecimientos desastrosos que debe existir entre Estados, por lo que establece el vínculo globalizador, que permite conseguir verdaderamente el sentido y alcance del conjunto de principios rectores. Lo anterior, se sostiene en la composición de otros principios como lo son el principio de vecindad, patrimonio universal, igualdad y cooperación internacional. La importancia de este principio es, tanto intercomunitaria como intergeneracional, ya que trasciende a través de comunidades y generaciones distintas.

⁹ JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores, tercera edición, Dykinson, Madrid, 1991, página 367.

Principio de regulación jurídica integral

Este principio nace debido a la necesidad que se tiene de proteger, mejorar, conservar y restaurar el medio ambiente; al impedir acciones que lo degraden o deterioren, a través de adecuados instrumentos jurídicos con efectos positivos, es decir, busca adelantarse a los efectos negativos, para asegurar una adecuada administración de los recursos naturales.

Principio de responsabilidades compartidas por alteraciones causadas al ambiente

El citado principio es consecuencia del accionar dañino de personas físicas o morales. La responsabilidad que tienen los Estados va más allá del daño que ocasionan, dado que transgreden un principio de naturaleza general, el respeto a los derechos humanos; evidentemente esta responsabilidad no concluye en lo individual sino en lo colectivo, cuya responsabilidad puede ser mancomunada o solidaria; esta responsabilidad es en sentido técnico, ya que está dirigida a encargarse de las consecuencias de una lesión o riesgo al patrimonio natural.

Principio de conjunción de aspectos colectivos e individuales en el derecho

El derecho ambiental reconoce intereses públicos y privados en razón de que en él desembocan normas de distintas ramas del derecho como lo son el derecho administrativo, derecho procesal, derecho penal, derecho mercantil y derecho civil, indiscutiblemente al perjudicar a un conjunto de ciudadanos o de bienes, se transforman en intereses colectivos sin convertirse únicamente en públicos.

Principio de introducción de la variable ambiental

Este principio hace referencia a que forzosamente se tiene que tomar en cuenta la variable ambiental en la toma de decisiones de un Estado, debido a que la intervención de este debe ser mediante acciones prontas y expeditas, debido a la exigencia de la problemática ambiental.

Principio de nivel de acción más adecuado al espacio a proteger

Este principio nos describe que “el espacio sobre el cual se repercutirán las acciones jurídicas debe considerarse de manera particular en cuanto al ámbito físico variable y particular de cada región, ya que en razón de sus singularidades propias cada lugar requiere una atención particularizada”.¹⁰

Principio de transpersonalización de las normas jurídicas

Bajo este principio se entiende al derecho ambiental como derecho del hombre, así como, del ambiente en razón de que cualquier variación perjudica al ambiente y a la persona, esto genera la obligación de reparar dicha alteración, para que de este modo se posibilite al humano lograr su bienestar, sin olvidar que el hombre tiene tanto el derecho como la obligación de salvaguardar y mejorar el entorno para contar con un ambiente salubre y equilibrado, de esta manera se afirma el valor del mismo y como consecuencia la dignidad humana.

1.2.2. Fuentes

Usualmente, fuente es sinónimo de origen, es decir, el fundamento, la causa o la explicación de algo. Al hablar del nacimiento de la norma jurídica, hablamos de los acontecimientos por los cuales surgen las manifestaciones de la voluntad humana. Por lo que las fuentes del Derecho Ambiental Mexicano son un cúmulo de leyes que se originan por la necesidad de manifestar claramente las acciones adecuadas y negativas de interactuar con el ambiente, asimismo para crear castigos que funcionen como medida desalentadora a dichas conductas.

1.2.2.1. Legislación

Esta rama del Derecho Mexicano cuenta con un carácter difuso; debido a que, manifiesta un suceso de dispersión de ordenamientos jurídicos que regulan

¹⁰ACEVES ÁVILA, Carla D., Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano, primera edición, Porrúa, México, 2003, página 50.

directa o indirectamente la preservación ambiental en el país; pero este problema surge en la confusión que se tiene respecto a la defensa de este y el deterioro a otros bienes o intereses como consecuencia del daño causado, aunque es evidente que el bienestar de la sociedad es accesorio al equilibrio ambiental, es decir, el gozar del derecho a un medio ambiente sano está ligado directamente al resguardo de las condiciones ambientales que permiten el pleno desarrollo de la vida humana.

El primer medio social en el cual se desarrolla el ser humano, “corresponde al Estado como suprema organización política de la sociedad, proveer lo necesario para crear un medio cultural e institucional adecuado para la protección del ambiente, inculcando a su componente humano poblacional tanto valores ambientales como normas de conducta congruentes con aquellos, sostenidas con políticas públicas y acciones de gobierno que efectivamente reflejen un compromiso jurídico, ético y moral con el entorno natural y su preservación”.¹¹

Por consecuencia, hayamos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la primera fuente legislativa, en razón de cronología y de su jerarquía, en esta norma se encuentran comprendidos los preceptos orgánicos básicos fijados por el estado, estipula la relación entre sus elementos, además de los derechos y libertades que reconoce, así como, las obligaciones que impone dentro del sistema de garantías. De igual manera se fijan las bases del Derecho Ambiental Mexicano al estipular en distintos apartados la percepción del ambiente y la competencia de diferentes órdenes de gobierno referente al mismo.

En relación a los derechos humanos, nuestra Acta Constitutiva ha ido evolucionando a lo largo del tiempo “La Constitución de 1814 estableció los derechos humanos de carácter individual y señaló que: la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad,

¹¹ CASTELLANOS HÉRNANDEZ, Eduardo de Jesús, Protección Jurídica del Ambiente, primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 2009, página 16.

propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.¹²

Por lo que respecta a la Carta Magna de 1824, gran parte de su contenido va encaminado a la organización y división de poderes del Estado y a pesar de que no contó con un capítulo específico en el que reconocía los derechos, en ella se determinó la obligación por parte de las constituciones locales, de proteger mediante leyes sabias y justas los derechos tanto del hombre, como del ciudadano.

En la Constitución de 1857 se contempló como base y propósito de las instituciones sociales, los derechos del hombre. Por lo que todas las leyes y autoridades quedaron obligadas a respetar las garantías que fueron reconocidas. Mientras que en la constitución de 1917 fue la primera vez en el mundo que se dispuso la obligación por parte del estado de observar los derechos sociales y no únicamente los individuales. En el año de 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en 2011 se realizaron reformas constitucionales trascendentales para lograr respetar y garantizar los derechos humanos.

La primera alusión del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado se encuentra en el artículo 27 constitucional donde el párrafo tercero establecía que: la nación tendrá el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para lograr llevar a cabo una equitativa distribución de la riqueza ambiental e inclusive defender su conservación. La conformación de este como un derecho fundamental sucedió en las siguientes reformas:

En 1983 hubo reformas rudimentarias a los artículos constitucionales 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28 y 73 en sus fracciones XXIX-D, XXIX-E XXIX-F, pero que influyeron en el surgimiento del derecho ambiental, especialmente en el artículo 25, toda vez que en este se ordenó fomentar el apoyo a las empresas de los sectores social y privado de la economía conforme a los criterios de equidad

¹² CARMONA LARA, María del Carmen, *Op. Cit.* página XI.

y productividad, bajo los estándares dictados por el interés público y al aprovechamiento de los recursos en beneficio general, atendiendo la conservación del entorno natural.

La reforma constitucional de los artículos 27 y 73 del año 1987, propiciaron grandes cambios en materia ambiental, en el caso del artículo 27 en su párrafo tercero, se aludieron como medidas de conservación de la riqueza ambiental, la preservación y restauración del equilibrio ecológico; por lo que atañe a la fracción XXIX-G del artículo 73, se facultó al Congreso General para proteger jurídicamente el ambiente, así como, su preservación y restauración. Gracias a estos cambios, se fue acondicionando el panorama que daría paso al inicio de la constitucionalización del derecho fundamental a un ambiente adecuado.

Con respecto a la reforma del año 1999 de nuestra Ley Fundamental, se puede observar que el artículo 4 comenzó a implementar el derecho fundamental a un medio ambiente sano para un óptimo desarrollo y bienestar; mientras que el artículo 25 constituyó la integridad y la sustentabilidad como aspectos del desarrollo nacional, por lo que constitucionalmente hablando, estas características deben ser las bases de las políticas públicas mexicanas, en pocas palabras, esta reforma fortalece el ejercicio del derecho descrito anteriormente, dentro del marco consagrado por el desarrollo integral y sustentable.

En cuanto a la reforma de 2012, podemos observar que el artículo 4 Constitucional en su párrafo quinto, se produjo una nueva fase en el desenvolvimiento del derecho a un entorno natural de calidad. Finalmente el precepto en comento, a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente salubre para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. Mientras que en su párrafo sexto, contempla el derecho al agua.

En cuanto a la segunda fuente, podemos encontrarla en la legislación ambiental, es decir el conjunto de normas que regula los problemas ambientales específicos o sectoriales, “como la relativa a los recursos naturales renovables y no

renovables (leyes sobre aguas, tierras, suelos urbanos, bosques, flora fauna silvestre, etc.); asimismo los códigos administrativos y agrarios”.¹³

La tercera fuente, son las normas de interés ambiental halladas en legislaciones que tratan de otros temas, es decir no específicamente ambientales, como lo son los Códigos Civiles, los Códigos de Procedimientos, legislaciones penales; normas, reglamentos, acuerdos y circulares administrativas, etc., asimismo, la jurisprudencia, la costumbre y las disposiciones referentes a la administración pública del ambiente, ya sea que se trate de dependencias u organismos creados especialmente para dicho fin o no.

1.2.2.2. Tratados Internacionales celebrados por México en materia ambiental

La Segunda Guerra Mundial es un parteaguas en el reconocimiento de los derechos humanos, toda vez que en la Declaración de 1948, se reconoció el derecho de las mujeres y no únicamente los derechos de los hombres. Desde entonces se han celebrado una gran cantidad de tratados y convenciones internacionales, con el fin de que sean respetados los derechos de las personas.

Los Acuerdos Internacionales son un conjunto de obligaciones adquiridas por las Organizaciones Internacionales y las Naciones que los celebran para resolver un conflicto o para prevenirlo, por lo que comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello respecto a México, se entiende que el Constituyente haya facultado al presidente de la República Mexicana para suscribir Tratados Internacionales en su calidad de jefe de Estado, de igual manera, el Senado intercede como representante de la voluntad de las entidades federativas y por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.

Es importante mencionar que en el Derecho Internacional las disposiciones deben cumplirse de buena fe, como efecto esencial del principio *pacta sunt*

¹³ RAMÍREZ ORTÍZ, Diana, *et al.* Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable, Porrúa, México, 2012, página 9.

servanda, cuyo significado es la reciprocidad en el cumplimiento de los pactos. Este principio se encuentra fundamentado en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad al instrumento antes referido, por las Convenciones de Viena, así como, por la jurisprudencia nacional e internacional.

“Al querer determinar el sentido de este principio, se llega al siguiente dilema: O todo lo que aparece como tratado es válido; o solamente los tratados válidos obligan. Esto último es, en verdad, una tautología ya que el atributo característico de toda norma jurídica es su obligatoriedad”.¹⁴ En consecuencia, el cumplimiento de los tratados es un elemento de existencia y estabilidad en el orden internacional, además, el orden *ad intra* de los Estados, cuyo término específicamente en México hace alusión al reparto competencial entre los tribunales de las entidades federativas, se sustenta en la obediencia a dichos acuerdos.

Ahora bien, se incorpora a esta investigación, exclusivamente los Tratados Internacionales celebrados por México en materia ambiental, así como, su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación (Anexo 3).

1.2.2.3. Jurisprudencia

Esta interpretación de la ley, de observancia obligatoria, surge de las ejecutorias que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación desempeñándose en Pleno o en Salas, y mediante los Tribunales Colegiados de Circuito. La doctrina señala que la jurisprudencia puede ir encaminada en tres sentidos respecto a la ley: confirmatoria, supletoria o interpretativa. Bajo el primer sentido, la sentencia ratifica lo estipulado por la ley; por lo que respecta a la supletoriedad, crea una

¹⁴ KUNZ, Josef L., El sentido y el alcance de la norma “PACTA SUNT SERVANDA”, 1946, página 8, [En línea]. Disponible: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/escuela-nal-jurisprudencia/article/view/20628/18534> 26 de abril de 2018. 19:43.

disposición que complementa la ley, al colmar las lagunas de esta; por último, la jurisprudencia interpretativa, tiene como función definir el sentido del estatuto, a través del pensamiento del legislador, para lograr la exacta observancia de la ley y unificar su interpretación.

Ahora bien, la problemática por la cual hoy en día atravesamos encuentra su motivo en la serie de actividades dañinas que ha llevado a cabo la humanidad desde hace mucho tiempo; por lo que es imprescindible, el fortalecimiento nacional de la política ambiental y el sistema jurídico para lograr detener y en su caso, revertir los efectos que deterioran el medio ambiente, los cuales cada día son más evidentes. Para darnos una idea de cómo se encuentra nuestro país, en este aspecto dentro de la materia ambiental, a continuación se expondrán diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

La Tesis Aislada 575/2015 sostiene que con la reforma de 1999 al artículo 4 constitucional, en México se reconoce el derecho a un medio ambiente equilibrado con la finalidad de lograr el óptimo desarrollo de las personas. En razón de ello, al igual que las obligaciones de las autoridades, la responsabilidad por parte de los agentes privados ejecutores de daños al entorno natural fue elevada a nivel constitucional en el año 2012.

En esta tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce el derecho fundamental de gozar un medio ambiente óptimo como una obligación por parte de todos, al relacionar el derecho y la obligación de preservar, así como, de restaurar el entorno natural para las generaciones contemporáneas y futuras, siendo el Estado Mexicano quien está obligado a que el reconocido derecho sea protegido, garantizado, conservado y vigilado; lo anterior es apreciable en la Tesis 5452/2015.

Aunado a lo anterior, vemos que en la Tesis 641/2017 emitida por la Segunda Sala, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho ambiental a las personas mediante la efectiva aplicación de la normativa ambiental, defendiéndolo de acciones nocivas de agentes no estatales, instaurando

medidas adecuadas que permitan indagar, prever, castigar y resarcir los agravios cometidos.

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su resolución de la contradicción de Tesis 293/2011 confirmó que los Tratados Internacionales deben ubicarse al nivel de la Constitución, en relación de derechos humanos, toda vez que integran la Ley Suprema de la Unión y por el compromiso internacional adquirido por México de hacer cumplir los derechos humanos reconocidos; para ello, es necesario emplear el principio pro persona, consistente en la búsqueda del mayor beneficio posible para el individuo al interpretar la ley.

Para finalizar, la Jurisprudencia 19/2017 determina que con la finalidad de acceder a un recurso ambiental efectivo, es necesario excluir los obstáculos económicos concernientes a la certeza jurídica del derecho a un entorno natural equilibrado. En este orden de ideas, la suspensión de los actos perjudiciales de ese derecho, no deben estar sujetos a la exhibición de la garantía; en razón de que podría derivar en un daño irreversible para el particular, la biodiversidad y por supuesto, para la colectividad.

1.2.3. Legislación aplicable en materia ambiental

Son múltiples instrumentos con los que el Estado se encarga de proteger el medio ambiente de acciones contaminantes, los cuales más adelante se expondrán, para analizarlos se debe partir de la conceptualización de derecho como sinónimo de potestad, esto es, determinados sujetos tienen la capacidad de exigir el efectivo cumplimiento de las atribuciones del aparato coactivo del Estado Mexicano y de este modo lograr un cambio en las maneras de obtención, propiedad, utilización, destino, fabricación y desperdicio de los recursos naturales, lo cual es perfeccionado con la responsabilidad, basada en el principio de quien contamina o perjudica, paga para restaurar y recompensar.

Vale la pena decir, que las leyes ambientales mexicanas han evolucionado constantemente “en las últimas dos décadas; sin embargo, los temas reales de

reforzamiento en la aplicación de las mismas, en muchos casos no llegan a un análisis de fondo de los órganos jurisdiccionales, para resolver o establecer criterios claros en las cuestiones de competencias de los diversos niveles de gobierno, ya que en temas ambientales existe concurrencia en su aplicación”.¹⁵ Si bien es cierto que la concurrencia de las autoridades ambientales se encuentra establecida en diversas legislaciones, a veces su interpretación y aplicación no es precisa.

1.2.3.1. Constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con su precepto 133, es la Ley Suprema de la Nación y su función es instaurar los fundamentos para proteger el medio ambiente; cuyas bases pueden ser sintetizadas en: principios fundamentales, derechos en materia ambiental y sistema de coordinación. Por consiguiente, se presentan los siguientes artículos:

Principios fundamentales

Se encuentran contemplados en los artículos 25 y 27, dichos principios son el Íntegro y sustentable desarrollo económico nacional, la sujeción original de la nación sobre la propiedad privada de las tierras y aguas del territorio nacional, la exigencia de limitaciones a la propiedad privada para proteger el medio ambiente, así como, la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Derechos ambientales

En los artículos 1, 4 y 25 se establecen los derechos ambientales, los cuales, son: el gozo de los derechos humanos reconocidos por la Carta Magna y por los Tratados Internacionales, procurando en todo momento la protección más amplia en favor de las personas; protección a la salud de las personas, mediante el acceso a los servicios de salud; gozar de un medio ambiente sano para un

¹⁵ HERNANDEZ MEZA, María de Lourdes, *et al.* 20 años de procuración de justicia ambiental en México, primera edición, UNAM, México, 2012, página 225.

adecuado desarrollo, delegando al Estado su garantía y responsabilizando a quienes dañen el equilibrio ecológico; acceso, disposición y saneamiento equitativo a los recursos hídricos y derecho al desarrollo sustentable dependiente del interés público.

Sistema de coordinación

Regulado en los artículos 73 fracción XVI-4, XXIX-G, 115 fracción V, 116 fracción VII y 122 apartado c, donde la prevención y el combate a la contaminación ambiental queda inmersa en las facultades del Congreso y el Consejo de Salubridad, estableciendo la distribución de las competencias de todos los niveles de gobierno en materia ambiental, al igual que las facultades del municipio en el ámbito mencionado, de igual manera, se promueven acuerdos entre las Entidades Federativas cuando el desarrollo económico y social lo requieran y se establece la coordinación de las acciones entre las diversas jurisdicciones locales de la federación para todo lo inherente a la materia en cuestión.

1.2.3.2. Administrativa

Es la rama jurídica en la que se concentra la mayoría de las disposiciones enfocadas a la regulación ambiental, toda vez que existen diversas leyes en este ámbito, sin embargo, por cuestiones de practicidad únicamente esta investigación se enfocará en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; cuyos objetivos son distribuir las facultades y jurisdicción de cada orden de gobierno, promover la participación social y robustecer los elementos de la política ambiental.

La responsabilidad en materia administrativa existe en razón de dos perspectivas, una la causa cualquier gobernado que actúe contrariamente a lo estipulado en las leyes administrativas, esto se traduce, en no contar con la autorización correspondiente para llevar a cabo determinadas actividades y la otra, es generada por los servidores públicos al no conducirse con apego al correcto funcionamiento público; en el numeral 171 de la ley en comento, se

estipulan las sanciones que recaerán a quienes efectúen violaciones a sus preceptos, así como, a los reglamentos y disposiciones que deriven de ella, dichas medidas comprenden multas, clausuras, arresto administrativo, decomiso, suspensión o revocación de las diversas autorizaciones existentes.

1.2.3.3. Civil

El perjuicio provocado a los elementos físico-naturales del entorno (aguas, aire, suelo, flora, fauna, etcétera) produce consecuencias dañinas a la salud y bienestar del hombre, en razón de esto, quienes ocasionan el mencionado detrimento recaen en responsabilidad civil, esta obligación, consistente en la reparación del daño provocado o el resarcimiento económico, se encuentra regulada en el Código Civil Federal en su capítulo V, específicamente en el artículo 1910; sin embargo, esta figura no es eficiente por haber sido creada para solucionar asuntos de bienes patrimoniales remotos al medio ambiente.

1.2.3.4. Penal

El causar daño al entorno natural incide directamente en la esfera jurídica del ofendido e indirectamente a la sociedad, al afectar bienes jurídicos fundamentales para la convivencia social; esto origina la intervención del Estado, a través del Derecho Penal, al utilizar como medio represor de estas conductas la integración de ellas, en los tipos penales contemplados en el Código Penal Federal, dentro del título vigésimo quinto en los artículos 414 al 423, trayendo como consecuencia penas de privación de la libertad, multas y/o de ser posible la reparación del daño, con la finalidad de preservar el orden jurídico.

1.2.3.5. Fiscal

La legitimación de internalizar costos a través de la contribución, es consecuencia de que el deterioro ambiental es el resultado negativo de las actividades

productivas, representando costos sociales externos sin reflejar los resultados financieros; por ello, “la utilización de instrumentos económicos y, concretamente, de instrumentos fiscales para la protección del medio ambiente ha ido ganado protagonismo en los últimos años porque se considera que los instrumentos de control indirecto de la contaminación son muy útiles, al inducir cambios en el comportamiento de los consumidores”.¹⁶

Ahora bien, los tributos debido a su flexibilidad pueden ser el instrumento que permita solventar las necesidades financieras del Estado y desincentivar actividades contaminantes; un ejemplo de ello, es el impuesto fijado a los combustibles fósiles, regulado en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Por lo tanto, de este capítulo se puede concluir que el Derecho Ambiental Internacional y Nacional ha tenido un desarrollo jurídico paulatino y constante, no obstante, los instrumentos implementados son insuficientes al carecer de efectividad, en razón de los intereses económicos, la concurrencia de las autoridades, la falta de educación ambiental, el incorrecto proceder de los servidores públicos, las reservas de los tratados internacionales, etcétera.

Por ello, es importante fortalecer la política ambiental para lograr garantizar el derecho humano a un medio ambiente equilibrado; aunque existen Estados que cuentan con mayor efectividad en este ámbito, el buscar la plenitud de este derecho es una tarea global, sin embargo, países como México deberían tomar como modelo el sistema jurídico ambiental de Francia o Chile y adecuarlo a sus necesidades.

¹⁶ GARCÍA LOPEZ, Tania, Derecho Ambiental Mexicano, primera edición, Bosch, España, 2013, página 44.

CAPÍTULO 2

DERECHOS HUMANOS, MEDIO AMBIENTE Y ECONOMIA

TRINOMIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.

La globalización origina oportunidades para la minoría y escasez para la mayoría, dado que la producción es percibida en función del enriquecimiento a corto plazo, aunado a esto, los gobiernos han incluido como prioridades de su agenda pública la preocupación por la contaminación, la desmesurada explotación y la protección medioambiental, pero la realidad es que no solucionan esta serie de problemas; lo cual evidentemente origina preocupación a nivel mundial, no obstante, la investigación de este capítulo versará en el caso específico de México.

Como consecuencia de lo expuesto, es menester buscar que el crecimiento económico sea capaz de solucionar la pobreza y simultáneamente impida una crisis ambiental, traduciéndose en una transgresión al planeta y a los Derechos Humanos; por ello, es fundamental comprender la relevancia del manejo consciente y responsable de la naturaleza, así como, del impacto de las perturbaciones antropogénicas sobre la biosfera.

Para que este proceso sea una realidad, el derecho y la economía deben instaurar las pautas de conducta, donde la economía es la disciplina encargada de establecer los objetivos e indicar los medios a través de los cuales se piensa alcanzarlos, mientras que el derecho tiene la labor de transformar todo ello en preceptos jurídicos, y regular todo lo inherente al proceso económico ambiental.

2.1. Desarrollo Sustentable

Este concepto se originó en el documento denominado: Nuestro Futuro Común, mejor conocido como el Informe Brundtland de 1987 y más tarde, fue contemplado como el tercer principio de la Declaración de Río de 1992. Surgiendo como una propuesta claramente discrepante al actual proceso de crecimiento, caracterizado por producir agotamiento; por ende, la sustentabilidad

es el modelo socioeconómico de crecimiento demandante de coordinación entre la gestión pública y la participación ciudadana, tendiente a evitar el uso desmedido de la frágil riqueza medioambiental para prevenir o reparar la ruptura del equilibrio ecológico, causante de graves e irreparables daños a la biosfera.

Dicho de otra manera, busca emplear alternativas que permitan aminorar “problemas complejos y efectuar una transición ordenada mediante un desarrollo que distribuya equitativamente los beneficios del progreso económico, respetando los límites ecológicos y su capacidad para persistir en el futuro”.¹⁷ Implicando modificaciones primordialmente en los métodos de producción y consumo de las tecnologías dominantes; esta estrategia necesita de una construcción progresiva demandante de participación pública. Siendo la política ambiental, el bienestar social y económico, los pilares del citado modelo.

Es trascendente señalar que el artículo 3, fracción XI, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) nos muestra la conceptualización jurídica del desarrollo sustentable como: “El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.¹⁸

Este proceso es integrado por objetivos sociales, económicos y ambientales. El primero va en relación a la equidad social e intergeneracional, a través de métodos democráticos, y a la inequívoca interdependencia de las comunidades; el segundo aspira al progreso perdurable, suministrando los elementos ecológicos; mientras el tercer objetivo, medita sobre la generación de residuos, así como, de la sobre-explotación de los recursos naturales para no alcanzar su límite, aunque el objetivo central es procurar las necesidades de la sociedad

¹⁷ ROJAS OROZCO, Cornelio, El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública, primera edición, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2003, página 57.

¹⁸ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

contemporánea, manteniendo un ambiente óptimo para que esta y las generaciones venideras tengan un futuro.

El propósito ya apuntado puede ser alcanzado, preservando la armonía entre el desarrollo económico y social, por consiguiente, es necesario modificar las modalidades de producción, consumo y distribución de la riqueza ambiental, lo cual implica una reestructuración de los métodos tradicionales de producción sumamente contaminantes para garantizar “mayor equidad social, ya que las desigualdades actuales repercuten precisamente en el abuso de los recursos no renovables del planeta y en general de la degradación ambiental”.¹⁹

Aunque el objetivo de la sustentabilidad del desarrollo nacional se centre en la integración de distintas vertientes, prevalecen dos criterios que impulsaron el planteamiento la sustentabilidad. El primero, es de tendencia económica y se da por el análisis hecho, desde los años setentas, al concepto de crecimiento económico; mientras el segundo va ligado a la reprobación ambientalista de la forma de vida humana, en razón, del agotamiento provocado a la naturaleza.

Para diferenciar el desarrollo sustentable del “simple crecimiento, tecnificación, industrialización, urbanización, o aceleración de los ritmos, debe satisfacer ciertas condiciones, además, de ser endógeno, es decir, nacido y adecuado a la especificidad local, y auto gestionado, es decir, planificado, ejecutado y administrado por los propios sujetos del desarrollo”.²⁰ En otras palabras, el modelo descrito implica la utilización sustentable de los elementos naturales susceptibles para lograr un equilibrio entre el crecimiento económico, la convivencia armónica con el entorno natural y la heterogeneidad cultural.

Como se ha visto, el ambiente y el desarrollo se encuentran asociados de una manera indivisible, en razón del riesgo en que el hombre ha colocado a la biodiversidad, especialmente, por los métodos de desarrollo empleados a lo largo de los años, pues bien, el desenvolvimiento desacertado de este proceso ha

¹⁹ ROJAS OROZCO, Cornelio, *op cit.*, página 60.

²⁰ RAMÍREZ ORTIZ, Diana, et al. *Op cit.*, página 164.

generado el deterioro ambiental, representando una amenaza latente para el presente y futuro del medio ambiente, y por ende, de la humanidad.

Es trascendente enfatizar, que el desarrollo sustentable no alude a un estado inalterable de la biosfera y sus recursos, sino que introduce una visión de largo plazo en la administración de los mismos, en otras palabras, este modelo de crecimiento propaga el manejo y no la explotación ambiental para optimizar las condiciones de vida en general; por consecuencia, el bien colectivo ha alcanzado relevancia constitucional.

Muestra de ello, es la reforma al primer párrafo del artículo 25 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999; donde se establece la responsabilidad del Ente Soberano de garantizar el desarrollo nacional íntegro y sustentable, con la finalidad de reforzar: la soberanía, el régimen democrático, el ejercicio de la libertad y la dignidad de todos los integrantes de la sociedad.

El reconocimiento constitucional de la sustentabilidad ambiental es sumamente esencial, pero para que este modelo socioeconómico prospere, es necesario contar con una democratización efectiva, restaurar el desgaste ambiental ocasionado, diseñar estrategias económicas perdurables, suprimir la progresiva desigualdad social, perfeccionar el sistema educativo e incrementar el apoyo a programas centrados en la ciencia y la tecnología.

Constantemente las normas ambientales se encuentran vinculadas con la salud, el bienestar, el desarrollo y demás relativos, lo cual hace evidente la estrecha e interdependiente vinculación del desarrollo sustentable y los derechos fundamentales; por consiguiente, la privación de estos también pone en riesgo la sustentabilidad como característica del crecimiento nacional. En resumidas cuentas, la concentración de los derechos esenciales, la conservación medioambiental y un desarrollo absolutamente pleno, únicamente es factible dentro de los parámetros que establece el desarrollo sustentable.

2.1.1. Principios

Es primordial que el desarrollo sustentable contemple los principios éticos fundamentales, basados en las necesidades prioritarias de la sociedad, de igual manera, en las limitaciones propias del ambiente para poder lograr beneficiar a la humanidad y aprovechar de una manera justa las riquezas naturales, mas no sobre-explotarlas y generar agotamiento.

Ahora bien, la sustentabilidad del desarrollo está compuesta por un par de principios elementales: el de equidad intergeneracional y el del uso equitativo del patrimonio natural. El primero busca solventar las necesidades de la población actual, siempre y cuando no se perjudiquen las de futuras generaciones; mientras que el segundo manifiesta la idea de un aprovechamiento justo y racional de los recursos.

2.1.2. Secretarías de Estado Competentes

Inicialmente, se consideraba que los problemas del desarrollo únicamente eran competencia de la economía y de la política, actualmente el desarrollo sustentable “requiere de un derecho del desarrollo sustentable, un derecho que traspasa la línea divisora entre el derecho público y el derecho privado, un derecho de acción, para una civilización en transformación”,²¹ es decir, el nombrado Derecho Ambiental.

La finalidad de armonizar el desarrollo de las actividades productivas con la protección ambiental, es lograr un crecimiento económico sustentable; como consecuencia, ha surgido una política de regulación, prevención, vigilancia y de inducción a la participación voluntaria y comprometida de todos los sectores en el cuidado de la naturaleza (transversalidad), pero para poder alcanzarla, es necesario concretar los esfuerzos orientados a frenar el deterioro del patrimonio

²¹ FUCHS BOBADILLA, Margarita, El Desarrollo Sustentable y el Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, página 94, [En línea]. Disponible: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/28586/25852> 19 de junio de 2018. 21:54.

natural, al establecer las bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica.

El objetivo de la transversalidad de las políticas públicas referente a la sustentabilidad ambiental, es que el perfeccionamiento y la implementación de la organización intergubernamental e interinstitucional se transformen en resultados conmensurables que aporten al desarrollo sustentable. Por este motivo, a continuación se muestran los objetivos y labores en materia ambiental de distintas Secretarías de Estado:

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

La finalidad de esta secretaria es añadir a los diversos ámbitos sociales y cargos públicos perspectivas e instrumentos que garanticen la protección, conservación y el manejo óptimo del patrimonio medioambiental del territorio mexicano, así como, la prevención y control de la contaminación; configurando de esta manera una política ambiental plena e incluyente tendiente a lograr el tan deseado desarrollo sustentable.

El numeral 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece las diversas atribuciones de esta dependencia, sin embargo, para efectos de esta investigación, es indispensable resaltar la fracción XXXV, donde se alude la participación que tiene con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de constituir los criterios generales para instaurar estímulos fiscales y financieros, buscando el aprovechamiento sustentable de las riquezas ambientales y el cuidado del entorno natural.

Secretaría de Economía (SE)

Esta Secretaría trabaja de la mano con SEMARNAT para que esta última pueda asesorarla en las gestiones ambientales inherentes a sus funciones, consistentes en propiciar las condiciones económicas para sostener el máximo potencial de la Nación, promoviendo la productividad y competitividad de la economía a través de una novedosa organización industrial, mercantil y de servicios para conseguir optimizar el bienestar de la sociedad.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

El objetivo de esta Secretaría es colaborar en la construcción de una sociedad en la cual todos los individuos cuenten con la garantía del respeto íntegro de sus derechos sociales y de este modo, puedan gozar de una calidad de vida digna; esto, mediante la concreción de políticas de protección social, integrantes del desarrollo sustentable, para que los sectores poblacionales vulnerables puedan ejercer sus derechos y se desarrollen en igualdad de condiciones en la esfera personal, comunitaria y productiva.

Secretaría de Salud (SALUD)

La principal labor de esta dependencia es afirmar la protección y fomentación de la salud poblacional, de la misma manera que la prevención de padecimientos; teniendo la perspectiva de un Sistema Nacional de Salud Universal caracterizado por ser: equitativo, eficaz, integral, sustentable y de calidad con una peculiar orientación hacia los grupos vulnerables, por ello, su objetivo es instaurar políticas de Estado con la finalidad de que todos puedan ejercer el derecho de protección a la salud.

Considerando esto, la preservación y el equilibrio del medio ambiente es una labor complicada, sin embargo, es obligación del sector público encauzar sus funciones, a través de sus dependencias, al planteamiento de estrategias ambientales a nivel nacional y a la fundamentación de un marco institucional para promover una armoniosa interacción entre la sociedad y su entorno; ello es sumamente importante para lograr una gestión ambiental óptima.

2.2. Derechos Humanos

Son los derechos más fundamentales de las personas, dicho de otra manera, son el conjunto de prerrogativas intrínsecas al hombre, fundamentadas en la noción de dignidad humana, y reconocidas en el marco jurídico nacional, cuyo objetivo es lograr el desarrollo integral de las personas, es decir, posibilitar la existencia

humana desde diferentes ámbitos interrelacionados, como el individual, social, económico, político, cultural, etcétera.

Es menester señalar que estas prerrogativas puntualizan las relaciones entre las personas y el Estado, además, de demarcar el régimen Estatal y simultáneamente demandar que este instaure medidas encaminadas a solventar las necesidades de las personas, sectores y de la colectividad en general, para lo cual es elemental su aplicación efectiva, además, de la intervención cotidiana de la ciudadanía.

Para robustecer lo anterior, se debe dilucidar que la dignidad humana es la singularidad de las personas como seres racionales, proveedora de autodeterminación para desarrollar libremente su personalidad. En este sentido, la dignidad puede traducirse en un principio constitucional, conductor de los valores sociales y de los derechos encargados de proteger al humano, que imposibilita la percepción de este como un instrumento o medio del Estado.

En virtud de ello, los derechos fundamentales son los principios sobre los cuales se rigen las sociedades gobernadas por Estados democráticos, por eso la importancia de que las determinaciones gubernamentales se encuentren motivadas en dichas facultades y de que los Estados desempeñen las obligaciones adquiridas en los diferentes instrumentos internacionales.

Siendo este el caso de México, en el año 2011 se publicó la reforma de diversos numerales constitucionales en materia de derechos humanos, revalorizando de esta manera los múltiples instrumentos internacionales dentro del sistema jurídico mexicano, sin embargo, únicamente se hará mención del artículo 1° por delinear un orden constitucional instituido en la mecánica propia de los derechos en comento, al incorporar criterios de aplicación e interpretación característicos del derecho internacional en el ámbito de derechos humanos, por ejemplo el principio *pro persona*.

Respecto a la naturaleza de los derechos esenciales existen dos ángulos. Uno afirma que los derechos humanos son concedidos por el Estado a través de sus

distintos instrumentos jurídicos, en cambio, el segundo declara que el Ente Soberano únicamente hace efectivo el reconocimiento y garantiza el respeto de los mismos; no obstante, deben ser comprendidos como una elección democrática reflexionada y motivada en el humanismo.

El precepto 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos manifiesta el derecho de toda persona a gozar de las diversas prerrogativas, del mismo modo, al libre desarrollo de la personalidad; y aunque el mencionado instrumento no es de carácter vinculante para México, no es posible dejar de mencionarlo, pues “es indubitable el peso moral, ético y público que se despliega a lo largo de todo su ordenamiento”.²² Para un mayor sustento de esto, se adiciona la Tesis aislada 1ª CCXVI/2014 (10ª) correspondiente a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Anexo 4)

Pero a pesar de los avances y a la gran difusión de los derechos de las personas -reconocidos nacional e internacionalmente- realmente no son practicados por ser transgredidos incesantemente, provocando la representación de estos como una proyección utópica; por este motivo, es primordial instaurar un sistema que consolide su cumplimiento, asimismo, su goce y disfrute. Claro está, que la responsabilidad de establecer condiciones adecuadas para garantizar la observancia de estos derechos le pertenece a todas las autoridades en la circunscripción de sus competencias, aunque, es responsabilidad de todos respetarlos.

2.2.1. Características

Los derechos esenciales de las personas cuentan con ciertas particularidades, las cuales deben ser consideradas en todo momento por las autoridades al aplicarlos, y en tal sentido sean promovidos, respetados, salvaguardados y garantizados; con el propósito de contribuir en el desarrollo integral del humano

²² ARROYO CISNEROS, Edgar Alán, El Derecho Fundamental al Medio Ambiente, primera edición, Porrúa, México, 2012, página 247.

al procurar que todas las personas cuenten con una esfera jurídica autónoma, protegida de los atropellos de las autoridades, servidores públicos, asimismo, de particulares. A continuación se presentan las descripciones de dichas características:

Irreversibles

Explica la inviabilidad de la supresión por parte de cualquier ente, del goce y ejercicio de los derechos reconocidos jurídicamente, porque la inherencia de estos al individuo no es reversible en cuanto al derecho en sí, toda vez que los derechos no son procreados por la Constitución ni por los instrumentos internacionales; si esto no fuera de esta manera, lo reconocido actualmente como un atributo inmanente al hombre, en el futuro podría no ser así por causa de alguna resolución estatal, siendo esto inadmisibles para la dignidad humana.

Inalienables e indisociables

Estas características subsecuentemente indican que los derechos de las personas no deben ser anulados, es decir, nadie puede ser privado de ellos, a excepción de ciertos sucesos legalmente definidos y según las adecuadas garantías procesales; Inclusive, la inalienabilidad denota que no tiene cabida renunciar a ellos, aunque fuera así la voluntad del titular. Mientras la segunda característica indica el trato igualitario de los derechos humanos, en otras palabras, todos tienen el mismo estatus.

2.2.2. Principios

Conjunto de planteamientos o criterios amplios que facilitan la solución de algún problema y conducen un comportamiento, “resuelto en un esquema abstracto a través del procedimiento de reducción a una unidad la multiplicidad de hechos que ofrece la vida real”.²³ En otros términos y más generales, son estándares

²³ ANÍBAL RODRÍGUEZ, Carlos, El Derecho Humano al Ambiente Sano, primera edición, Rubinzal – Culzoni, Argentina, 2012, página 38.

encargados de que algo sea llevado a cabo lo más apegado a las posibilidades jurídicas.

Universalidad

Sostiene que todas las personas son titulares de los derechos humanos, por lo cual no cabe hacer distinciones a causa de raza, sexo, religión, condición física o económica, nacional, ni por ningún otro motivo; o sea, son inherentes a todos y atañen a la comunidad internacional completamente, por ese motivo, ni siquiera en los países de exclusión son interrumpidos, porque siempre se estará acorde con los principios del derecho internacional humanitario.

Indivisibilidad

Se refiere a la reprobación de la fragmentación de los derechos esenciales y conlleva un enfoque global sobre ellos, en la cual son percibidos como un conjunto, o sea, la solidificación de estas prerrogativas únicamente puede lograrse por medio de su observancia conjunta. En tal sentido, la vulneración de uno de estos repercutirá en el resto de derechos, independientemente si existe o no una sujeción contigua entre estos.

Interdependencia

Por su parte, implica la conexión entre los derechos universales de manera unidireccional o bidireccional, pues cuentan con la misma naturaleza que origina la responsabilidad de brindarle la misma envergadura a todos los derechos, sin importar si son civiles, políticos, económicos, culturales o sociales. Entendiendo que el respeto y garantía o bien, la violación de alguno de ellos, forzosamente producirá consecuencias sobre otros, por lo tanto, se debe tener una óptica integral del individuo para poder garantizar todos y cada uno de sus derechos intrínsecos.

Progresividad

Se encuentra relacionado con el perfeccionamiento paulatino de los derechos fundamentales para alcanzar su pleno respeto, ahora bien, si bien es cierto que

para el cumplimiento de algunos derechos se necesita definir objetivos a corto, mediano y/o largo plazo, sus métodos deben ser expeditos y efectivos para optimizar las condiciones de las prerrogativas en mención a través de la concreción de dichos proyectos. En síntesis, este principio involucra gradualidad y progreso.

Pro persona

Este principio, con base a la naturaleza de los derechos fundamentales, plantea el análisis extensivo de los ordenamientos jurídicos que los consagran, desde el valor sustantivo con el que estos cuentan respecto a la protección del ser humano, y de una manera restrictiva los condicionantes. Por lo tanto, este criterio sustenta la exigibilidad instantánea e incondicional como regla y su condicionamiento la excepción.

2.2.3. Derecho fundamental a un medio ambiente sano

La vinculación natural prevaleciente entre los derechos esenciales y la protección al medio ambiente es indubitable día con día, en razón de la dependencia de todos los individuos al entorno natural; de ahí, que el Ente Soberano, organismos internacionales y la sociedad se estén concentrando en detectar mecanismos constituidos por los intereses comunes de la dualidad de tales derechos (facultades y obligaciones), para progresar hacia un desarrollo sustentable equitativo, al igual que social, económico y ambientalmente justo.

Se debe señalar que en un inicio, “basado en un amplio movimiento ecológico y en un gran consenso social, el primer vínculo entre medio ambiente y derechos humanos surge como lo que se conoce como derecho a un medio ambiente sano, el cual aparece en 1972 en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.”²⁴ Siendo esto trascendental para la consolidación de este derecho.

²⁴ GARCÍA LÓPEZ, Tania, *op. cit.*, página 300.

En este entendido, un ambiente naturalmente favorable es sustancial para el absoluto goce y disfrute de una vasta gama de derechos esenciales, tal es el caso del derecho a la vida, la salud, el agua y saneamiento, la igualdad, la información, la alimentación y demás relativos. Si no se cuenta con un medio ambiente sano, no puede ser posible alcanzar las pretensiones ya determinadas, ni aun vivir conforme a las mínimas exigencias de la dignidad humana.

Dicho de otra manera, los derechos humanos están limitados a las condiciones ambientales impuestas a la población. Indudablemente, la biodiversidad ha padecido alteraciones ocasionadas por las actividades humanas culminando en catástrofes ambientales, provocando migración, carencia alimentaria y pérdidas de recursos tanto naturales como económicos.

Por lo tanto, el derecho a un ambiente de calidad es claramente un derecho humano, toda vez que el desarrollo de los seres humanos se encuentra íntimamente enlazado con el entorno natural y se originó por la idea de salvaguardar los bienes de importancia radical para el ser humano (bienes colectivos). Al respetar este derecho, se fortalece lo estipulado en los Tratados Internacionales y se le protege a los mexicanos el derecho de nacer y desarrollarse en un país comprometido con todo lo inherente a la naturaleza.

Este derecho se encuentra establecido en el 4° precepto del máximo ordenamiento jurídico mexicano, siendo apreciable la configuración jurídica del medio ambiente como un derecho y una obligación del Estado, así como, de los gobernados; esto, con la intención de que “el entendimiento ideal del derecho al medio ambiente debe darse también desde la perspectiva de los deberes fundamentales, puesto que en su ejercicio y salvaguarda subyace la supervivencia humana misma”.²⁵

Son múltiples las legislaciones que contemplan el derecho a un medio ambiente sano -la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en el artículo 15, fracción XXII, de igual manera, la Ley General para la

²⁵ ARROYO CISNEROS, Edgar Alán, *op. cit.*, página 181.

Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) en su 1° numeral, segundo párrafo- cuya atribución es fortalecer su reconocimiento constitucional a través de principios, estructura y fondo normativo.

En complemento a lo anterior, el goce y ejercicio pleno del derecho multicitado se encuentra vinculado a la promoción, respeto, protección y garantía de diversos derechos, como el de acceso a la información, a participar en la toma de decisiones, de libre determinación, a la no discriminación, de acceso a la justicia, entre otros; dado que los derechos de las personas son caracterizados por ser indisociables, irreversibles e inalienables y regidos bajo los principios de universalidad, interdependencia, progresividad e indivisibilidad.

Debido a ello, queda en evidencia la correlación incuestionable entre la naturaleza y la salud, por consiguiente una vida sana únicamente puede motivarse si el entorno manifiesta una condición análoga. “Y es que el derecho a un medio ambiente adecuado tiene como objeto último, el asegurar a las personas un desarrollo y bienestar digno. Además de que tal derecho manifiesta un ideal y una serie de finalidades que la propia humanidad, consciente ya de los riesgos que para su existencia representa el deterioro del ambiente, se ha propuesto alcanzar”.²⁶

Se puede determinar que con base a la particularidad finita de los bienes medioambientales, se ha propuesto el beneficio que traería el poner límites al desarrollo, para solidarizarse con el presente y futuro de México, sin embargo, las instancias gubernamentales encargadas de regular aisladamente la problemática ecológica deberían perfeccionar su organización interina para resolver oportunamente los obstáculos del modelo de crecimiento actual, es decir, se debe replantear la estructura institucional de los tres niveles de gobierno para poder coordinarse con la participación social de todos los sectores.

²⁶ QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Derecho Ambiental Mexicano, quinta edición, Porrúa, México, 2013, página 41.

2.3. Medio Ambiente

Este concepto hace alusión a todos los recursos naturales, por cuyo aprovechamiento racional deben trabajar sin cesar los poderes de la federación, pues al ser un bien jurídico colectivo se salvaguarda y optimiza la calidad de vida social, garantizando el crecimiento sustentable. De acuerdo con el profesor Raúl Brañes, “el ambiente debe ser entendido como un sistema, un conjunto de elementos que interactúan entre sí, como un todo, un sistema holístico”.²⁷

El precepto 3, fracción I de la LGEEPA conceptualiza al medio ambiente como la serie de elementos naturales y artificiales que posibilitan la vida, así como, el desenvolvimiento de los seres vivos interrelacionados en un área y periodo determinados. Los elementos naturales pueden distinguirse entre organismos inertes y vivos o bióticos. Los primeros estriban en los entes carentes de vida pero son elementales de forma directa o indirecta para el sustento y desenvolvimiento de la existencia; los últimos son la variedad de seres vivos que dan lugar al sistema biológico llamado, ecosistema.

Es importante tener claro, que el medio ambiente al ser el entorno vital, la subsistencia de los seres vivos se encuentra condicionada a este. Pues “una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal”.²⁸

Por esta razón, la biodiversidad debe ser tratada como el recurso universal e inestimable que realmente es y de este modo pueda ser conservada, pues actualmente se encuentra amenazada por el uso irracional de los recursos naturales, la contaminación, la explosión demográfica, la deforestación, la generación de residuos en demasía, la devastación de hábitats naturales y demás situaciones.

²⁷ GARCÍA LÓPEZ, Tania, *op. cit.*, página 301.

²⁸ ARROYO CISNEROS, Edgar Alán, *op. cit.*, página 168.

2.3.1. Política Ambiental

Es el conjunto de acciones políticas encaminadas a conseguir la sustentabilidad ambiental y a preservar los cimientos naturales sobre los cuales se sustenta la vida. A partir de los años 70, con la inmersión de la conciencia ambiental se transformó en un sector político que ha ido adquiriendo mayor importancia y autonomía, tanto en ámbitos nacionales como internacionales. Para que estos esfuerzos tengan efectividad en su cometido de buscar el bienestar de la sociedad, deben contemplar los elementos jurídicos; las condiciones geológicas; los factores económicos, sociales y culturales; asimismo, las consideraciones ambientales y humanas, además de versar sobre:

- Los principios de la sustentabilidad del desarrollo
- El principio regulador de quien contamina paga
- Los estándares de prevención
- El principio de sustitución
- El principio de cooperación
- Investigaciones científicas

La política ambiental cuenta con diferentes medios para ejecutar los proyectos planteados, siendo común la coordinación entre múltiples instrumentos para gestionar ciertas problemáticas ambientales. Básicamente los elementos que emplea el sistema político se categorizan en:

- Jurídicos: ordenamientos jurídicos ambientales a nivel regional, local, federal e internacional.
- Administrativos: medios de regulación como lo son las valoraciones, controles, permisos, licencias, autorizaciones y demás.
- Económicos: medios por los cuales se recompensan acciones favorables al ambiente y gravar las perjudiciales para internalizar los costes ambientales, a través de subvenciones y contribuciones.
- Técnicos: difusión y empleo de tecnologías con la finalidad de prevenir y corregir.

- Sociales: buscan concientizar a la sociedad mediante el acceso a la información, educación ambiental y la fomentación de la participación ciudadana en programas ambientales.

Para concretizar el respeto de los derechos elementales, estos instrumentos tienen la finalidad de regular la ejecución de obras públicas y privadas, la operación industrial, asentamientos urbanos, el uso de suelo, así como, responsabilizar a los agentes contaminantes en favor del medio ambiente al asumir los costos de la contaminación provocada.

Con base al artículo 26 constitucional, las políticas ambientales se plasman dentro de los planes nacionales de desarrollo sexenio tras sexenio, recayendo así, sobre el Poder Ejecutivo Federal la responsabilidad de organizar un sistema que fije solidez, dinamismo, competitividad, y equidad al crecimiento económico para lograr tanto independencia, como democratización política social y cultural del país; por consiguiente, esta obligación deriva el compromiso de dirigirlos adecuadamente y que con el apoyo de la participación democrática de la sociedad puedan ejecutarse.

Como se ha demostrado, en efecto “existe una estrecha relación entre los conflictos ambientales y los sociales, porque los primeros siempre devienen, más tarde o más temprano, en los segundos (alteraciones al orden y paz pública). Ante esta situación el Estado mexicano en los últimos años ha demostrado su incapacidad para darles una solución política, pero principalmente, jurídicamente satisfactoria”.²⁹ En razón de que la realidad dista de lo estipulado en la legislación, además, en ocasiones se encuentran lagunas en ella o no hay coordinación entre los órdenes de gobierno.

²⁹ REVUELTA VAQUERO, Benjamín, Los Retos del Derecho Ambiental en México, primera edición, Porrúa, México, 2011, página 125.

2.4. Economía

Actualmente se ha incrementado el interés por examinar las cuestiones asociadas a la actividad económica y al medio ambiente. Lo cual ha generado la manifestación de que la actividad económica suscita una demanda progresiva de recursos naturales, por lo cual la obtención de bienes y servicios provoca efectos perjudiciales a la biodiversidad.

En consecuencia, hay una desproporción en la manera de emplear la depreciación del capital y la erosión de los recursos medioambientales, es decir, la pérdida de “una parte de los recursos naturales o del patrimonio natural, sea por uso de un recurso no renovable o por un uso no sostenible de un recurso renovable, no se aplica una depreciación (una amortización que la compense), sino que una disminución de patrimonio aparece, por el contrario, como si fuese un ingreso neto”.³⁰

En este sentido, la economía ambiental ha desarrollado soluciones para la problemática ambiental, con bases económicas convenientes; pero para que estas propuestas sean efectivas, se necesita de la instrumentación de políticas ambientales que fomenten la normalización en materia ambiental y la modernización tecnológica, ecológicamente hablando. No obstante, las labores actualmente empleadas a la economía mexicana son insuficientes.

2.4.1. Política fiscal

Es el conjunto de providencias referentes al sistema tributario, al gasto y endeudamiento público, al estado financiero de la economía, asimismo, a la administración de los organismos públicos de todos los niveles de gobierno; sin adentrar en complejidades, es una de las herramientas que posee el Estado, a

³⁰ MARTÍNEZ ALIER, Joan, *et al.* Economía ecológica y política ambiental, primera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2016, página 97.

través de la cual cobra contribuciones, para establecer e impulsar un movimiento positivo dentro de un ciclo económico que logre la convivencia social armónica.

El gobierno federal es quien, mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, trabaja en la determinación y activación de políticas fiscales centradas en buscar el equilibrio entre las agendas de gastos e ingresos de la federación. Ahora bien, sus fines pueden ser divididos en fiscales o extrafiscales; pero no se puede perder de vista que las contribuciones invariablemente tienen un motivo fiscal, que es el de recaudar, complementariamente cuentan con fines extrafiscales. Para robustecer lo señalado, se incorpora la Tesis jurisprudencial 107/2011, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Anexo 5)

Dentro de los objetivos fiscales se encuentra el incremento de la recaudación, logrando materialmente con ello el aumento y redistribución de la carga fiscal, otro objetivo, es ampliar la base contributiva al gravar nuevos ingresos y decrementar exenciones, así como, evasiones, en tal sentido, responden a la necesidad de obtener más recursos para solventar eficientemente la economía; en cambio, los objetivos extrafiscales van más allá de responder dificultades económicas al buscar redistribuir el ingreso, fortalecer el pacto federal, orientar el proceso de producción, racionalizar el consumo, entre otras.

2.4.1.1. Fiscalidad ambiental

Se define como el conjunto de estrategias políticas económicas-ambientales tendientes a proteger el medio ambiente, teniendo como característica el empleo del sistema fiscal, principalmente las contribuciones, por ello, converge el derecho y la economía. La fiscalidad ambiental especialmente se rige bajo el principio de quien contamina paga, con el propósito de responsabilizar a los agentes contaminantes.

Aunado a lo anterior, la fiscalidad ambiental manifiesta una esencia mixta en atención a que proviene de la ciencia económica, se estimula en las políticas

públicas y es aplicada en el derecho tributario mediante el sistema fiscal; por este motivo, sus bases, conceptos y objetivos son múltiples, los cuales en ocasiones no son compatibles.

2.4.1.1.1. Impuestos ambientales

Son una institución jurídica de naturaleza coercitiva, dicho de otro modo, son contribuciones establecidas en las disposiciones regulatorias para las personas ubicadas en la situación de hecho prevista, las cuales adicionalmente tienen una finalidad extrafiscal, al ser utilizados como medios de control, preservación y rescate del medio ambiente, clasificándose como desincentivadores y redistributivos.

Los primeros de ellos, tienen como objetivo, modificar las acciones contaminantes y de este modo, disminuir los efectos perjudiciales que los métodos de producción ocasionan al entorno natural; por lo que respecta a los segundos, procuran la recaudación de ingresos para hacer frente al gasto público ambiental generado por el deterioro ambiental.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un organismo de colaboración internacional integrado por 36 países, del cual México forma parte desde 1994; dicha organización asegura los impuesto ambientales son aptos para “resarcir ciertas fallas del mercado, con la incorporación del impacto que sufre el medio ambiente a través de los precios de los bienes contaminantes. Asimismo, las tasas impositivas llevan a los productores y consumidores a tener un comportamiento más amigable o consciente de su entorno; también supone incentivos para el desarrollo de tecnologías menos contaminantes”.³¹

³¹ FERNÁNDEZ ESPEJEL, Gabriel, Impuestos Verdes: su impacto ambiental, Centro de Estudio Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, página 11, [En línea]. Disponible: [file:///C:/Users/Modesto/Downloads/Impuestos-verdes-impacto-docto162%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Modesto/Downloads/Impuestos-verdes-impacto-docto162%20(4).pdf) 28 de junio de 2018. 22:45.

Del mismo modo, estas contribuciones deben contar con una cobertura tan extensa como el contaminante y tener la dimensión del perjuicio provocado, con el objeto de generar mejoras en el ambiente. En virtud de ello, deben ser establecidos de modo que puedan ser complementados, modificados o reducidos dentro del plano impositivo, además, de que sea posible adherirse a otras políticas para lograr un mayor efecto en ciertos ámbitos.

Finalmente, los instrumentos fiscales de control en materia ambiental se concretizaron en el año 2014, al ser integrados, por el gobierno federal, a los Criterios Económicos del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal. De acuerdo a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público el gravamen a los combustibles fósiles pretende reducir las emisiones de bióxido de carbono; en tanto, el impuesto a los pesticidas procura que su empleo decrezca, con la finalidad de aminorar los detrimentos provocados al entorno natural y a la salubridad poblacional.

2.4.1.1.1. Principios básicos

Primeramente, los principios facilitan argumentos para encausarse a un objetivo, sin determinar un resultado sólido; además, su consideración se encuentra supeditada al contexto en cual se ubique, en razón de que en ocasiones pueden ser opuestos, la autoridad hacendaria facultada puede equiparlos discrecionalmente y guiarse por los que de acuerdo a su criterio, sean más relevantes.

En este sentido, pero exclusivamente en el área fiscal, para la existencia de los impuestos forzosamente se requiere su determinación y regulación en la legislación, pues la normativa es el elemento que tiene el contribuyente para comprobar el apego de las obligaciones tributarias a los principios. En resumen, son planteamientos que posibilitan “enjuiciar la racionalidad de un sistema o

política fiscal, los cuales constituyen la base reguladora de las relaciones jurídicas tributarias entre los entes públicos y los ciudadanos”.³²

De acuerdo al artículo 31 constitucional, fracción IV, el sistema tributario debe regirse bajo los principios de equidad y proporcionalidad. El primero hace referencia al trato igualitario a todos los contribuyentes; el segundo plantea que el pago de contribuciones debe ser acorde a lo percibido. Aunado a lo anterior, la teoría propone que también deben seguirse los principios de eficiencia económica, sencillez administrativa y flexibilidad, los cuales proponen, respectivamente, la neutralidad, la reducción de costos administrativos de la recaudación y la adaptación a las transformaciones económicas.

En síntesis, aunque los estudios teóricos han desembocado en el establecimiento de políticas públicas, estrategias, mecanismos y demás elementos para solucionar las dificultades ambientales de México; aún quedan diversos aspectos por considerar, como culturales, políticos, jurídicos y económicos, sin embargo, dichos instrumentos pueden ser perfeccionados si se observan de una manera multidimensional y holística, para que sea posible el futuro de todas las personas y ecosistemas.

De ahí, que las tareas de las dependencias deben enfocarse en: perfeccionar el marco jurídico en materia ambiental, impulsar la ejecución de normas y demás instrumentos que incentiven a la colectividad a emplear decisiones coadyuvantes con la protección del entorno natural y el desarrollo sustentable, promover la descentralización tanto de funciones como de recursos para una mejor gestión local, fortalecer las labores de inspección y control, extender las áreas naturales protegidas, del mismo modo estimular la cooperación del sector público paraestatal en programas de conservación de la biodiversidad.

³² PALOS SOSA, Martha Elba, El Tributo Ambiental Local, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012, página 33.

CAPÍTULO 3

REGULACIÓN DE LOS RESIDUOS.

Debido al crecimiento poblacional y a las actividades domésticas, agrícolas e industriales se generan distintos tipos de desechos, cuyo impacto sobre el entorno y la salud es alarmante, no únicamente en México, sino globalmente. Por consecuencia, surgió la necesidad de busca prevenir riesgos y la generación de residuos, así como, hacer eficiente la regencia de estos productos; por ello, en materia de regulación, existen diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

Aunque el ordenamiento sustancial en este ámbito es la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), cuya publicación se realizó en octubre de 2003, también se cuenta con el Reglamento de este lineamiento, el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la Guía para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Municipales y los Lineamientos para la Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial del Sector Hidrocarburos, inclusive, con los Convenios de Basilea y Estocolmo, de los cuales México es signatario. Especificándose las generalidades de todos ellos en este capítulo.

3.1. Residuos

Tanto los numerales 3, fracción XXXII de la LGEEPA como el 5, fracción XXIX de la LGPGIR los definen como todo aquel material desechado en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso originado por los métodos de extracción, beneficio, transformación, consumo, control, producción, tratamiento o utilización, cuya condición no admite que pueda ser usado otra vez en el procedimiento generador, pero es susceptible de ser sometido a tratamiento o disposición final. De acuerdo a sus particularidades y orígenes son catalogados en residuos

sólidos urbanos, de manejo especial y peligrosos; los cuales, más adelante se especificaran.

SEMARNAT, “agrupará y subclasificará los residuos peligrosos, sólidos urbanos y de manejo especial en categorías, con el propósito de elaborar los inventarios correspondientes, y orientar la toma de decisiones basada en criterios de riesgo y en el manejo de los mismos”.³³ Resulta oportuno precisar, que la subclasificación debe encargarse de las ulteriores necesidades:

- Proveer de instrucciones respecto al estado físico y propiedades intrínsecas de los desechos, a las personas que los generen, manejen o disponen finalmente de ellos; esto, con la finalidad de posibilitar la antelación del comportamiento residual en el entorno natural.
- Informar acerca de la vinculación entre las características físicas, químicas o biológicas propias de los residuos, así como, la probabilidad existente de que provoquen consecuencias adversas a la salud, a la biodiversidad o a los bienes, en razón de sus dimensiones, modos de manejo y la exposición resultante de este último. Para ello, se tomará en cuenta la posible liberación de sustancias peligrosas o elementos infecciosos presentes en los desechos, al momento de su manejo y disposición final, así mismo, la susceptibilidad del ser humano y ecosistemas que quizá se expongan a estos.
- Distinguir las fuentes generadoras, las diversas clases de residuos, los diferentes componentes de los desechos y los aspectos asociados a los mercados de los materiales reciclables o reciclados, y demás, para orientar a las personas encargadas del manejo responsable de los desechos.
- Identificar las fuentes causantes de desechos, que al encontrarse en la etapa de disposición final, tendientes a ocasionar salinización y aumento desmedido de carga orgánica en el suelo y/o agua.

³³ QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *op cit.*, pagina 218.

Es preciso mencionar, que la identificación de residuos provoca efectos en el importe de manejo, pues no afectan exclusivamente a quienes los generan, sino de la misma forma a la sociedad en general, ya que las autoridades tienen la obligación de crear sistemas de gestión integral de residuos y supervisar la fiabilidad en su disposición. “Estos costos deberán de absorberse en el costo de los productos de consumo o bien a través del impuesto que logre financiar los sistemas de gestión de gobierno”.³⁴

El volumen de los desechos producidos por las sociedades cada día es más significativo, el cual es motivado por el incremento del consumo que conlleva el progreso económico; sin embargo, no se pueden dejar de observar las consecuencias nocivas que el inapropiado manejo de los residuos generan al entorno natural y por ende al ser humano, tales como el adelgazamiento de la capa de ozono, el efecto invernadero, la contaminación del agua y suelo, así como, la transmisión de enfermedades. De ahí la importancia de crear, consolidar y garantizar instrumentos jurídicos ambientales.

Ante la situación planteada, de acuerdo a los preceptos 5, fracciones XII, XIX y XX, y 44 de la LGPGIR los generadores de residuos se clasifican en tres niveles, con base a los volúmenes generados. El primer numeral define cada tipo de generador, especificando que los pequeños y grandes generadores se aplican a los residuos sólidos urbanos y a los de manejo especial, mientras que el segundo de ellos, señala las categorías existentes, en cuanto a residuos peligrosos se refiere. En seguida se muestran los diversos causantes:

- Gran generador: son aquellas personas físicas o morales que llevan a cabo alguna actividad generadora de proporciones iguales o superiores a diez toneladas en peso bruto total de residuos por año o su equivalente en cualquier otra unidad de medida.

³⁴ ACEVES ÁVILA, Carla D., *op cit*, pagina 416.

- Microgenerador: establecimientos comerciales, industriales o de servicios que producen dimensiones de hasta cuatrocientos kilogramos de residuos peligrosos por año o su equivalente en cualquier otra unidad de medida.
- Pequeño generador: personas físicas o morales que desempeñan labores generadoras de desechos de dimensiones mayores a cuatrocientos kilogramos y menores a diez toneladas en peso bruto total por año o su equivalente en cualquier otra unidad de medida.

Por ultimo pero no menos importante, se debe enfatizar lo elemental que es la participación pública en la previsión de la generación, la valorización y regencia integral de los residuos. En relación al artículo 35 de la LGPGIR, los obligados a fomentar estas labores, dentro de la esfera de sus respectivas competencias, son los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en sus dos modalidades, de modo que:

- Promoverán y apoyaran la configuración de conjuntos intersectoriales interesados en coadyuvar en el diseño e instrumentación de políticas residuales.
- Conformar órganos de consulta para asesorar, evaluar y dar seguimiento en el ámbito mencionado.
- Convocar a grupos sociales coordinados y dispuestos a colaborar en planes dirigidos a la generación de información, para sostener programas de gestión ambientalmente responsable en materia de residuos.
- Efectuar convenios con organizaciones sociales y privadas, así como, con agrupaciones rurales y urbanas para llevar a cabo, acciones conjuntas.
- Reconocer los desempeños destacados de la sociedad en la materia referida.
- Estimular la conciencia ecológica y aplicación de las leyes competentes, mediante acciones conjuntas con la población, y
- Acordar labores e inversiones con todos los sectores de la sociedad, instituciones académicas, organizaciones, y con personas tanto físicas como morales interesadas.

3.1.1. Residuos sólidos urbanos

Son contemplados por el artículo 5, fracción XXXIII de la LGPGIR, siendo, los generados en las casas habitación como consecuencia de la eliminación de los productos empleados en las labores domésticas o de los procedentes de cualquier otra actividad desenvuelta en establecimientos o vía pública, siempre y cuando, se consideren de naturaleza domiciliaria. De acuerdo al numeral 10 de la LGPGIR, su manejo integral, así como, su control es competencia del nivel regional de gobierno, el cual radica en la recolección, traslado, tratamiento y disposición final; pero el municipio en la mayoría de las ocasiones se ve superado en sus obligaciones y necesidades.

Según el precepto 18 de la LGPGIR, este tipo de residuos se subclasifican en orgánicos e inorgánicos. Los primeros constan de madera, hojas o plantas secas, ramas, papel, cartón y en general materiales biodegradables, entre otros; mientras que los inorgánicos comprenden vidrio, baterías, plástico, metal, y demás. Las incuestionables consecuencias ambientales que provocan son el detrimento de los paisajes naturales o urbanos, la depreciación del predio donde se sitúan los vertederos, asimismo, las áreas colindantes, y por supuesto, la contaminación del recurso hídrico y el suelo.

Es importante aclarar lo indispensable de la participación civil para un eventual y eficaz control de los problemas en cita. Incluso, en la esfera jurídica es fundamental adoptar ordenamientos que verdaderamente consigan prevenir la contaminación, además de la expedición por parte de las dependencias y entidades de gobierno de disposiciones de índole técnica específicas para desechos -conocidas como Normas Oficiales Mexicanas (NOMs)- así como, la modificación de los reglamentos de limpieza con el objetivo de que complementen la perspectiva integral de la gestión de residuos.

3.1.2. Residuos de manejo especial

Son los producidos por los grandes causantes de residuos sólidos urbanos, los cuales no cuentan con las particularidades para ser estimados como desechos sólidos urbanos o peligrosos, como se establece en el precepto 5, fracción XXX, de la LGPGIR; en sí, el volumen es la diferencia existente. El estatuto en comento, en su artículo 19, los categoriza de acuerdo a su origen:

- Residuos de rocas, cuyo único uso puede ser la fabricación de elementos de construcción.
- Residuos de servicios de salud humana o animal, exceptuando los biológico-infecciosos.
- Residuos originados de labores pesqueras, agrícolas, silvícolas, forestales, avícolas, ganadera, inclusive, los desechos de los insumos empleados.
- Residuos de servicios de transporte, aun aquellos que se originen en los puertos, aeropuertos, terminales ferroviarias, así como, portuarias y en las aduanas.
- Lodos que procedan del tratamiento de aguas residuales.
- Residuos de almacenes o plazas comerciales producidos en volúmenes desmesurados.
- Residuos de la industria constructora en general.
- Residuos tecnológicos de la industria informática, fabricantes de artículos electrónicos o de vehículos automotores y aquellos que concluyeron su vida útil, que en razón de sus características necesitan de un control específico.
- Pilas o cualquier elemento generador de energía en estas.
- Neumáticos usados; y
- Demás determinados por la Secretaría acorde con las entidades federativas y municipios, con la finalidad de facilitar su gestión integral.

De conformidad con el precepto 9, fracción III, de la LGPGIR, las autoridades estatales son las responsables de autorizar su control, e identificar en su territorio

los sujetos a planes de manejo. Sin embargo, como resultado de la Reforma Energética, los residuos provenientes del sector hidrocarburos pertenecen a la competencia del gobierno federal, esto tiene su fundamento en las Disposiciones Administrativas de Carácter General que Establecen los Lineamientos para la Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial del Sector Hidrocarburos, los cuales fueron publicados en el DOF el día 2 de mayo de 2018.

3.1.3. Residuos peligrosos

Esta clase de residuos son dotados de propiedades CRETIB (corrosivos, reactivos, explosivos, tóxicos, inflamables y biológico-infecciosos; así como, por sus estados físicos, composición química o su descripción genética; la LGEEPA en su artículo 3, fracción XXXIII, también menciona como desechos peligrosos a los envases, recipientes, embalajes y suelos contaminados por traducirse en un causante de repercusiones adversas para el equilibrio ambiental. Con base al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, es propio especificar las propiedades mencionadas de los residuos peligrosos:

- Corrosivos: ácidos alcalinos que pueden reaccionar de una manera peligrosa al mezclarse con otros residuos, o aquellos capaces de desgastar el acero en determinadas condiciones y en algún tiempo, lográndose derramar de sus contenedores (ácidos y bases fuertes, fenol, hidracina, así como, bromo).
- Reactivos: generalmente son oscilantes y pueden tener la capacidad de reaccionar impetuosamente sin explosión o al integrarse con el agua formar una combinación explosiva, también pueden provocar gases tóxicos al contener cianuro o sulfuro (nitratos, metales alcalinos, metil isocianato, magnesio, hidruros metálicos y cloruro de acetileno).
- Explosivos: cuentan con una incesante explosividad análoga o mayor a la del dinitrobenzeno o generar reacciones detonantes o explosivas (cloratos, peróxidos, ácido pícrico, trinitrotolueno, percloratos, trinitrobenzeno, permanganato de potasio).

- Tóxicos: compuestos por sustancias capaces de ocasionar la muerte o consecuencias perniciosas en la salud poblacional, flora o fauna (cianuros, plomo, polifenoles, arsénico y sales, anilina, plaguicidas y nitrobenzeno).
- Inflamables: tienen la condición de provocar incendios potentes y perdurables por haber sido sometidos a fricción, absorción de humedad o cambios químicos espontáneos (hidrocarburos alifáticos, aldehídos, cetonas, hidrocarburos aromáticos, alcoholes, fósforos y éteres).
- Biológicos: organismos capaces de originar enfermedades, los cuales son generados por las distintas instituciones del sector salud durante las actividades de atención médica (sangre humana y derivados, cultivos y cepas, desechos patológicos, desechos no anatómicos, así como, sus contenedores).

En México, los residuos peligrosos “son generados a partir de una amplia gama de actividades industriales, de la agricultura, así como de las actividades domésticas. Los procesos industriales generan una variedad de residuos con naturaleza sólida, pastosa, líquida o gaseosa, que puede contar con alguna de las características”³⁵ ya vistas

Es menester distinguir entre residuos y materiales peligrosos, los primeros configuran un peligro para el entorno; en cambio, los segundos ocasionan riesgos a la biodiversidad y a la salud. En virtud de ello, peligro es “la propiedad del material, de la sustancia o del residuo que, por lo mismo, deben ser manejados de manera tal que no ocasionen efectos adversos en la salud humana y/o en el medio ambiente, y para que la posibilidad de que dichos efectos se presenten, por el peligro intrínseco que conllevan, sea controlada. Por otra parte, el riesgo

³⁵ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Control de Residuos Peligrosos, [En línea]. Disponible: http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1370/1/mx/control_de_residuos_peligrosos.html 21 de agosto de 2018. 20:43.

está asociado a los efectos adversos provocados por la explosión de esos materiales y residuos, de acuerdo a la cantidad, dosis, tiempo y frecuencia”.³⁶

El gobierno federal es el encargado de regular y controlar este tipo de residuos, de acuerdo al artículo 7, fracción VII, de la LGPGIR. En cuanto al manejo y disposición final, la LGEEPA en su numeral 151 estipula que la responsabilidad recae en quienes los generan. El generador es la persona física o moral que produce desechos peligrosos a causa de sus actividades; si se contratan empresas para los servicios de manejo, así como, de disposición final, estas deben contar con la autorización correspondiente, pues adquieren responsabilidad independiente a la del causante.

Conforme al Título Séptimo, Capítulos I, II y III, de la LGPGIR, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales efectuará visitas para inspeccionar la observancia de los ordenamientos comprendidos en la ley en comento, además determinara las medidas correctivas, de seguridad y sanciones convenientes, de acuerdo a lo establecido en dicha ley y en la LGEEPA. Por lo concerniente a las entidades federativas, se organizarán con la Federación para desempeñar labores de vigilancia, en relación con microgeneradores de desechos peligrosos. Si se percibiera algún delito, se dará vista a la autoridad correspondiente;

De las visitas de inspección se pueden derivar infracciones, las cuales deben de estar fundadas y motivadas en el requerimiento dado por la autoridad ordenadora al interesado, para ser subsanadas en el plazo señalado y de ese modo respetar las legislaciones aplicables, asimismo, con las autorizaciones, concesiones, licencias o permisos otorgados. Si como resultado del manejo de residuos peligrosos, existiera alguna amenaza inminente para la salud o la biodiversidad, SEMARNAT impondrá alguna(s) de las ulteriores medidas de seguridad:

- Clausura temporal total o parcial de las fuentes contaminantes e instalaciones.

³⁶ LÓPEZ SELA, Pedro Luis, *et al.* Derecho Ambiental, primera edición, IURE editores, México, 2006, página 42.

- Suspensión de actividades.
- Reenvasado, tratamiento o remisión de desechos peligrosos a confinamiento aprobado o almacenamiento provisional.
- Aseguramiento precautorio de componentes o residuos peligrosos, y demás bienes implicados con la acción motivadora al ordenamiento de esta medida.
- Estabilización o cualquier hecho equivalente que imposibilite provocar consecuencias adversas a los desechos peligrosos;

Ahora bien, acorde con la LGPGIR y su reglamento, las infracciones y sanciones administrativas se aplicarán a las personas que realicen cualquier actividad de las señaladas en el precepto 106 de dicha ley. Para especificar las acciones acreedoras de las sanciones impuestas en los lineamientos correspondientes, se adjunta a esta investigación, el numeral en comento. (Anexo 6)

Si bien, “la infraestructura existente en México, para el manejo de residuos peligrosos, es muy limitada e insuficiente para procesar los varios millones de toneladas que genera cada año la industria. Entre los giros industriales que más afectan el ambiente se encuentran: la petroquímica básica, la química y las industrias metálicas”.³⁷ Es importante precisar las políticas y normativas para establecer métodos aceptables con el desempeño ambiental previsto, con la finalidad de brindar certeza jurídica a los inversionistas interesados en elaborar infraestructura, a los generadores de residuos y a la sociedad en conjunto.

A nivel internacional se reconoce que ninguna de las opciones de reciclaje, tratamiento y disposición final de los residuos en mención es plenamente infalible e inofensivo, pues todas conllevan ciertos riesgos, aunque tienen el propósito de aminorar los riesgos inherentes de los residuos a un grado socialmente soportable; visto que solo el prevenir la generación de desechos, es la opción para la ausencia de riesgos.

³⁷ QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *op cit.*, pagina 206.

Por las consideraciones anteriores, son varios los elementos contemplados al elegir las formas convenientemente practicables para procesar los residuos peligrosos, pero entre ellos son la disponibilidad y efectividad de las tecnologías; el nivel de observancia de las disposiciones regulatorias aplicables; el posicionamiento de la infraestructura de servicios, en relación a las fuentes generadoras y áreas vulnerables; y por supuesto, el importe de tales tareas.

Hay múltiples tecnologías desplegadas para gestionar dichos residuos, cuyos objetivos son transformar sus propiedades químicas y físicas, al bloquear sus elementos tóxicos, y reducir su dimensión previo a su disposición final; aunque no siempre se puede garantizar que un residuo deje de ser peligroso, pero si bien se logra eliminar su peligrosidad, ya nos estimara como peligroso, por consiguiente, su control y disposición final será conforme a los residuos de manejo especial. La tecnología se encuentra en evolución permanente, toda vez que existen diversos procesos, los cuales pueden ser clasificados en los siguientes tratamientos:

Tratamientos biológicos	Tratamientos físicos	Tratamientos químicos
<ul style="list-style-type: none"> • Compostaje • Digestión anaerobia • Fangos activos • Lagunas aireadas • Lagunas de estabilización • Tratamiento enzimático 	<ul style="list-style-type: none"> • Adsorción • Centrifugación • Cristalización • Diálisis • Desorción • Destilación • Electrodiálisis • Evaporación • Filtración • Intercambio iónico • Osmosis inversa • Sedimentación • Ultrafiltración 	<ul style="list-style-type: none"> • Clorinólisis • Hidrólisis • Neutralización • Oxidación • Precipitación • Reducción

Por mencionar algunos. De acuerdo a los criterios ambientalistas, las variantes de manejo de los residuos peligrosos deben contemplarse como procesos industriales, y por ende, considerar su capacidad para liberar contaminantes al entorno natural, por medio de emisiones al aire o por descargas al agua; también se debe agregar que dicha contaminación puede ser causada por explosiones, incendios, fugas o derrames de sustancias dañinas. Después de las consideraciones anteriores, es necesario que los proyectos para asentar estas modalidades de manejo, estén sujetos al análisis de su impacto ambiental.

3.2. Instrumentos internacionales

México forma parte de ciertos instrumentos internacionales, que tienen la finalidad de regular lo inherente a la disposición segura de las distintas categorías de desechos, tales como el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos, el Convenio sobre la Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza y el Programa Frontera 2012.

El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación de 1989, estipula la prohibición del traslado inmediato de residuos dirigidos a disposición final de naciones desarrolladas a otras menos desarrolladas, con excepción de los casos en que el país expedidor no cuente con las capacidades técnicas o instalaciones para el empleo ambientalmente admisible de desechos, o cuando los residuos exportados se necesiten como materia prima de reciclaje o recuperación en el país receptor.

Por consiguiente, su propósito es disminuir lo más posible la producción de desechos peligrosos y su desplazamiento transfronterizo, de igual modo, garantizar su manipulación ambientalmente racional, a través del fomento a la colaboración internacional y al establecimiento de un sistema de notificación y

consentimiento, así como, de procedimientos de organización y seguimiento. Cabe señalar que este instrumento fue ratificado por México en el año 1991 y entro en vigor el 5 de mayo de 1992.

Ahora bien, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes fue ratificado por México en 2003 y adoptado el 17 de mayo de 2004. Celebrándose con el objetivo de reducir y eventualmente erradicar los contaminantes orgánicos persistentes (COP'S), los cuales son sustancias tóxicas que mantienen su estructura intacta por extensos lapsos de tiempo; debido a su nocividad los gobiernos y varios organismos nacionales e internacionales se concentran en ellos, para poder proteger la salud poblacional, de igual manera, el ambiente en general, a través de la difusión de mejores hábitos y tecnologías para sustituirlos.

Por otro lado, el 14 de agosto de 1983, México y Estados Unidos de América pactaron el Convenio sobre la Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, comúnmente conocido como el Acuerdo de la Paz, donde “se acordó la formación de varios grupos de trabajo binacionales, cuya tarea es atender los distintos aspectos de la problemática ambiental fronteriza. Con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994, el Acuerdo de la Paz tomo un nuevo impulso que se concretó en la formulación del Programa Frontera XXI”.³⁸

Los grupos de trabajo de frontera XXI tienen diversos objetivos pero por la finalidad de este trabajo, es pertinente enfatizar el relacionado a los desechos, donde los temas a tratar es la transportación ilegal transfronteriza de estos, los peligros a la salud y a la biodiversidad causada por las áreas abandonadas de disposición ilegal, el confinamiento inadecuado, el manejo conveniente, la verificación normativa de la utilización ilegal de los residuos, reducir la generación y el fortalecimiento institucional.

³⁸ *Íbidem*, pagina 383.

Este plan coadyuva en la consolidación de los propósitos tendientes a alcanzar un crecimiento fronterizo sustentable, mediante la persecución de un equilibrio entre los agentes económicos, sociales y ambientales. Ahora bien, su objetivo es procurar un entorno natural adecuado, proteger la salud, los recursos medioambientales y la sustentabilidad del desarrollo regional para atender las necesidades presentes y futuras de las generaciones.

Por lo que respecta al Programa Frontera 2012, es un proyecto de colaboración entre Estados Unidos de América y México para multiplicar los esfuerzos de ambas naciones para salvaguardar y optimizar las condiciones ambientales y la salud humana en el sector fronterizo; su labor es reducir la contaminación del agua, aire y suelo, la reducción de la exposición a pesticidas, así como, a sustancias químicas, la vigilancia ambiental y la implementación de un plan de respuestas a emergencias. Por lo tanto, se enfoca en el saneamiento del aire, suministro del recurso hídrico potable, asimismo, en el aseguramiento del plan de respuestas.

Las principales disimilitudes de este programa con el acuerdo Frontera XXI son la estructura que facilita la participación local y regional, además de la organización paralela de las acciones de contribución, en relación a la protección y gestión de las riquezas naturales. El sucesor del plan descrito es el Programa Frontera 2020, del cual se deben destacar los objetivos de fomentar el control integral de materiales y áreas limpias, al igual que la solidificación de la ley e incentivar una adecuada gestión ambiental.

3.3. Jurisprudencia

En observancia a los principios 13, 15 y 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Tesis Aislada I. 18° A. 71 A (10ª) sostiene dos cosas: que la responsabilidad ambiental recaerá en quien la ocasione, y la necesidad de diferenciarla de la responsabilidad administrativa ordinaria, al sustentar su jerarquía constitucional, ya que coexiste con las diversas

responsabilidades determinadas en la legislación suprema; ahora bien, su propósito es garantizar la remediación del daño y deterioro causado, asimismo, la prevención e internalización de los riesgos ambientales.

Dicha responsabilidad surge en la reforma al artículo 4° de la Constitución Nacional, del 8 de febrero de 2012. A fin de una regulación eficaz que optimice y prevalezca lo estipulado en el precepto constitucional señalado, se debe realizar una interpretación sistemática de los lineamientos relativos, no obstante, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) es la disposición especial de la materia.

Además de lo anterior, la Tesis I. 18°A. 74 A (10ª) establece que la responsabilidad por caso fortuito o fuerza mayor, referida en el tercer párrafo del precepto 24 de la LFRA, no incluye, ni excepciona la responsabilidad solidaria de los propietarios o poseedores de los predios y titulares de áreas concesionadas contaminadas, prevista en el numeral 70 de la LGPGIR, toda vez que es la única manera de responsabilizar a los sujetos mencionados, aunado a ello, no se puede quedar sin reparar el daño por desconocerse quien directamente lo originó.

3.4. Ley aplicable

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos fue publicada en el DOF, el 8 de octubre de 2003; dicha legislación es reglamentaria de las disposiciones de la Carta Magna en materia de prevención y gestión de residuos en el territorio mexicano, siendo de orden público e interés social, cuya finalidad es asegurar el derecho de toda persona al ambiente sano, del mismo modo, incentivar el desarrollo sustentable por medio de la previsión, valoración y regencia integral de todos los residuos, además de prevenir la contaminación de zonas con estos desperdicios y reparar las ya contaminadas.

Si bien es cierto que la gestión integral de los residuos incorpora el manejo integral de los mismos, es sustancial señalar que el primer concepto se refiere al conjunto dependientemente interrelacionado de acciones legislativas, operativas,

financieras, logísticas, administrativas, sociales, educativas, vigilancia y evaluación para la manipulación de desechos, desde su producción hasta su disposición final, con la intención de obtener beneficios ambientales, económicos y sociales que satisfagan las necesidades y circunstancias de cada región. Todo esto de conformidad con el precepto 5, fracción X, de la LGPGIR.

Por lo que respecta al manejo integral, de acuerdo al numeral y estatuto en comento, en su fracción XVII, son las labores de disminución, separación, reutilización, reciclaje, acopio, almacenamiento, transporte, disposición final, así como, tratamiento biológico, físico, químico o térmico para acoplarse a las situaciones y necesidades de cada área al desempeñar la valorización y la eficiencia ambiental, sanitaria, tecnológica, económica y social. Pero ambos conceptos al concretizarse, buscan ser un método de planeación en la producción de residuos, cuya meta es reducirlos desde su origen y adicionalmente coadyuvar en la disminución de costos.

A ello, se debe agregar el concepto de responsabilidad compartida que estriba en el principio, por el cual se admite que los residuos sólidos urbanos y de manejo especial se originan por la ejecución de actividades tendientes a solventar las necesidades de la colectividad, por ese motivo, su control integral es una corresponsabilidad social y exige la intervención conjunta, coordinada y diferenciada de los distintos actores sociales en sus calidades correspondientes; según la fracción XXXIV, del lineamiento 5 de la LGPGIR.

Por último, es pertinente dilucidar que en el ámbito de responsabilidad ambiental, el afectado directo y cualquiera de los titulares del bien jurídico colectivo (toda la sociedad) tienen derecho a ejercitar la reparación del detrimento causado, teniendo un término de cinco años a partir de que se lleve a cabo el acto lesivo, esto de conformidad con el artículo 203 de la LGEEPA.

3.5. Competencia de los órdenes de gobierno

Es pertinente mencionar, las atribuciones a desempeñar por parte de la Federación, entidades federativas y municipios en materia de residuos, tales se encuentran establecidas en la LGPGIR y en otras normativas, como la LGEEPA. El numeral 26 de la primera ley en referencia, insta la elaboración de programas locales para la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial a cargo de las entidades federativas y los municipios en coordinación con la Federación.

Como herramientas de la Política de Prevención y Gestión Integral de Residuos, los Programas de Gestión, integran el diagnóstico básico, donde se hace referencia de la producción, manejo e infraestructura existente, de la misma manera, las necesidades y problemáticas inherentes al sistema de manejo integral de residuos; incluso, establecen las estrategias, planes, propósitos y medios de financiamiento para la optimización de la gestión.

Cabe mencionar, que el Título Cuarto, Capítulo IV, de la multicitada ley de residuos, señala que las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones conforman el Sistema de Información sobre la Gestión Integral de los Residuos, para garantizar el derecho a la información. Este derecho se consolida al llevar a cabo y propagar informes periódicos, sobre lo inherente a la gestión residual; realizar, actualizar y dar a conocer los inventarios basados en la información otorgada por causantes y gestores de residuos; e integrar inventarios de vertederos residuales, autorizados, así como, clandestinos.

A continuación se verá en específico, las facultades más destacables de cada uno de los niveles gubernamentales, aunque ya se mencionaron algunas en el apartado de residuos.

3.5.1. Federal

Las facultades de la Federación en el ámbito de residuos, se encuentran previstas en el 7° precepto de la LGPGIR, de las cuales destacan: la formulación, conducción y evaluación de la política nacional, asimismo, la realización del Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial y el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados y organizar su instrumentación con las entidades federativas y municipios, conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática, determinado en el artículo 25 constitucional;

Emitir disposiciones regulatorias sobre el manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos y su clasificación, criterios determinantes de residuos sujetos a planes de control, así como, de eficiencia ambiental y tecnológica; prevenir la contaminación de espacios o repararlos en caso de que acontezca el daño; regular la transportación de los residuos peligrosos; inspeccionar la observancia de ordenamientos de su competencia e instaurar providencias correspondientes; autorizar el manejo integral de los residuos peligrosos, de igual forma, la prestación respectiva de servicios;

Impulsar en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, la confección de infraestructura para el control integral de los desechos con la intervención de inversionistas y representantes de los diversos sectores sociales interesados; permitir la importación, exportación o circulación de residuos peligrosos por el territorio mexicano; además de fomentar la educación y capacitación constante de personas, grupos u organizaciones de todos los sectores sociales, para cambiar las prácticas dañinas para el ambiente; entre otras.

En complemento a lo anterior, la SEMARNAT tiene como responsabilidades y funciones, la creación de estrategias para el control ambiental; normar y fiscalizar el ámbito regulatorio ambiental; armonizar los programas nacionales de la materia en cuestión; y promover la fundación de infraestructura de la mano de

SEDESOL. Siendo sus prioridades la prevención, reducción, reciclaje, tratamientos físico-químicos, además de los confinamientos controlados.

3.5.2. Estatal

Sus atribuciones se prevén en el 9° numeral de la LGPGIR, las más sobresalientes consisten en enunciar, conducir y evaluar la política estatal, asimismo, formular programas de residuos de manejo especial en coordinación con la Federación y de acuerdo a los Programas Nacionales en el ámbito de residuos; expedir lineamientos jurídicos que permitan desempeñar el control integral de los residuos mencionados, del mismo modo, la prevención de la contaminación de lugares y efectuar su reparación; monitorizar los residuos peligrosos propiciados o controlados por microgeneradores y aplicar las sanciones relativas;

Promover la investigación, desarrollo, al igual que el empleo de tecnologías tendientes a prevenir, reducir o eliminar los contaminantes procedentes de la regencia integral de los residuos competentes; estimular la colaboración de los sectores privado y social en la planificación e instrumentación de tareas para prevenir la generación de residuos de manejo especial, a la vez, efectuar una idónea gestión integral; y formular ante las dependencias competentes la instauración y ejecución de herramientas económicas, fiscales, financieras, así como, de mercado para evitar la producción de residuos, su dirección integral y sustentable.

3.5.3. Municipal

Los gobiernos municipales, como ya se había mencionado, tienen la obligación de manejar los residuos sólidos urbanos, tarea que consiste en barrido, recolección, transferencia y disposición final. Pero el artículo 10 de la LGPGIR, además de esta responsabilidad, establece las facultades que tiene el municipio para el planteamiento del marco regulatorio local y de programas para una

gestión integral de este tipo de residuos; la imposición de sanciones procedentes por el incumplimiento en el manejo adecuado de los residuos en comento;

La implementación de costos imperativos por los servicios prestados, por sí o mediante gestores; conferir las autorizaciones y concesiones de las actividades propias del manejo ambientalmente responsable de los residuos sólidos urbanos; cooperar en la previsión de la contaminación de espacios y en la enmienda de estos; y formar parte de los instrumentos económicos que propicien el desarrollo de tecnología que beneficien el control de dichos residuos.

En síntesis, la deficiente serie de tecnologías y servicios; el uso y distribución disponible de estos; las garantías financieras para afrontar las contingencias; los rudimentarios sistemas de gestión -pues la mayoría de las organizaciones de gestión desconocen la cantidad o la clase de desechos recogidos, la cuantía recuperada y reciclada, incluso, eligen erróneamente la ubicación de los sitios de disposición final y cuentan con ineficientes programas de reutilización- evidencian el marco jurídico, los instrumentos jurídicos complementarios y la infraestructura vista en este capítulo.

Pues han acontecido deficiencias al existir vacíos en ellos; por ello es imprescindible subsanarlos con la implementación, fomentación, y consolidación de planes que propicien la renovación y creación de tecnologías para reciclar, además de tener un control riguroso, logrando así, la prevención o reducción del impacto provocado a la salud y al ambiente por parte de estos productos derivados del desarrollo de las actividades humanas.

CAPÍTULO 4

IMPUESTO A LA GENERACIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS

La complejidad y multitemática naturaleza de los problemas ambientales, desencadenan el incremento de investigaciones de diversas asignaturas, pero como se ha visto a lo largo de este trabajo, la ciencia jurídica es la apropiada, de ahí que este capítulo tiene la finalidad de plantear soluciones al inadecuado manejo de residuos peligrosos para posibilitar la garantía del derecho a un medio ambiente sano, consagrado en el 4° precepto de la Ley Suprema.

Si bien es cierto que en México existen mecanismos de protección ambiental basados en el criterio del que contamina paga, realmente siguen produciéndose externalidades ambientales que en escasas situaciones son internalizadas por el potencial contaminador. Por ello, la regulación de medidas para prevenir y controlar esta situación es fundamental para obstaculizar el incremento del daño ecológico; pues como ya se ha indicado, el ambiente se interrelaciona con las actividades humanas.

Las responsabilidades de naturaleza administrativa, civil y penal, como anteriormente fueron abordadas, integran los esquemas regulatorios de la política, por mencionar algunos. Sin embargo, no han conseguido responder de manera oportuna a los procesos nocivos que afectan a la nación; por esta razón, se plantea ampliar las herramientas económicas de carácter fiscal para complementar los esfuerzos de conservar la biodiversidad, a través del desarrollo sustentable.

4.1. Incorrecto manejo de los residuos peligrosos

Es indudable que gracias a la regulación de los desechos peligrosos se han logrado diversos avances, como el registro de numerosos generadores ante SEMARNAT; la autorización otorgada a múltiples empresas del sector privado

para prestar servicios en la gestión residual; y la disposición de datos sobre la generación y manejo de dicho tipo de residuos, con base a los informes proporcionados a la autoridad competente por los generadores y gestores.

No obstante, el desarrollo de la infraestructura para la gestión integral de los residuos peligrosos se ha rezagado, debido a que se ha frenado el fortalecimiento de las capacidades de manejo de estos, al suspender la instalación y operación de confinamientos controlados y demás instalaciones, a causa de la insuficiente asistencia gubernamental, principalmente.

En lo concerniente al erróneo manejo de los desechos peligrosos, ya sea de manera prevista o accidental, provoca hechos contaminantes y/o destructivos, tales como el derrame de petróleo en aguas continentales, la diseminación de sustancia tóxicas o la desembocadura de residuos químicos en aguas y suelos, por citar algunos. La remediación de estas situaciones es preocupación de todos (gobierno, asociaciones civiles y sociedad en general), puesto que la conservación del entorno natural no solo es un derecho, sino una obligación.

Ya que, el accionar de la humanidad refleja que se ha considerado “(equivocadamente) a la naturaleza como una fuente inagotable de recursos y esa sensación de infinitud ha propiciado depredación y derroche”.³⁹ Después de estas consideraciones, se observa claramente que los agentes contaminantes sujetos a responsabilidad jurídica no solo pueden ser personas físicas o morales, sino en la mayoría de los casos, entes gubernamentales, en vista de las omisiones en la inspección de situaciones de riesgo por parte de la administración centralizada, o bien, por la ejecución de las actividades de empresa paraestatales.

Además, no se han desarrollado técnicas de evaluación continua que determinen los efectos perjudiciales del impacto y los riesgos que conlleva la liberación de residuos peligrosos al medio ambiente. Lamentablemente, esta práctica por parte

³⁹ LÓPEZ LÓPEZ, Víctor Manuel, Sustentabilidad y Desarrollo Sustentable, segunda edición, Trillas, México, 2008, página 49.

de las instalaciones de manejo de este tipo de residuos, se ha efectuado a lo largo de los años.

Por último, los tiraderos clandestinos principalmente son el resultado de dos razones, la primera es por no contar con un registro total de los generadores de residuos peligrosos, ignorando el volumen de desechos generados por estos; y la segunda es porque los generadores registrados, no trasladan todos los desechos manifestados a instalaciones autorizadas para su manejo.

4.2. Medidas de solución

A pesar de los progresos conseguidos en materia ambiental, todavía restan metas significativas por alcanzar para conseguir la sustentabilidad del desarrollo, requiriendo la consolidación y el progreso de los instrumentos e instituciones jurídicas aptas para ocuparse eficazmente de la problemática ecológica, que se presenta a corto y mediano plazo. Esto es, reestructurar las políticas públicas con el propósito de constituir un régimen especializado en materia ambiental, que posibilite identificar la responsabilidad y determinar la obligación del sujeto contaminante de indemnizar y reparar el daño, en medida de lo posible.

Para una integral gestión residual es necesario que la tecnología a utilizar para el tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos, sea elegida de modo que posibilite un manejo idóneo de los desechos de composición variable y la garantía de un proceso eficiente, así como económicamente factible; además, se requiere aumentar la creación de confinamientos para controlar la disposición final de los elementos que no pueden prevenirse o reciclarse, aclarando que la disposición final debe contemplarse como la última alternativa de manejo.

Otro factor que se plantea, es la involucración activa y cotidiana de la sociedad en el crecimiento sustentable, la cual surge a través de un proceso de concientización, así como, por la determinación de un modelo de sustentabilidad personal, motivado en los siguientes argumentos:

- La preponderancia del desarrollo es atender las necesidades elementales de todas las personas.
- Una estructura económica sustentable proporciona medios de control efectivos para el suministro equitativo de los beneficios y efectos de los procesos.
- Las prácticas de crecimiento deben mantener su inherente potencial productivo a largo plazo.
- Los procedimientos de producción autodependientes son más sustentables, a diferencia con los dependientes de fuentes externas.

En ese tenor, “la sustentabilidad del potencial productivo de la sociedad esta determinada entonces, por las formas de uso de sus recursos naturales. La disponibilidad futura de esos recursos estará en función de la intensidad del uso actual y las condiciones de acceso e intercambio de esos recursos”.⁴⁰ Por esta razón, la biodiversidad debe ser tratada como el recurso universal e inestimable que realmente es.

Por lo anterior, hoy por hoy se circula hacia la estructuración de esquemas que permitan una mayor incidencia de la participación ciudadana en las políticas públicas, cuyo propósito es garantizar que los interesados puedan colaborar en la resolución sobre los efectos de los instrumentos de la política ambientalista fortaleciendo, con esto, las perspectivas gubernamentales de implementar una política pública dentro del marco democrático.

No se puede dejar de contemplar, que la aplicación del marco legal existente es un instrumento efectivo para alcanzar en general, los objetivos ecológicos; puesto que, las repercusiones en la biodiversidad y en todos los ámbitos de la sociedad van en relación al beneficio obtenido de la apropiada aplicación de una también adecuada legislación ambiental.

De ahí, que las tareas de las dependencias y entidades de gobierno competentes deben centrarse en optimizar el marco jurídico en la materia multicitada, e

⁴⁰ RAMÍREZ ORTIZ, Diana, *et al.* *Op cit.*, página 207.

impulsar la ejecución de disposiciones regulatorias y demás instrumentos que incentiven a los diversos sectores de la colectividad a emplear acciones coadyuvantes con la protección y preservación ambiental.

Sin embargo, la propuesta sobre la que versa este trabajo de investigación es la creación de un ingreso para el Estado, con la intención de que pueda hacer frente al gasto público generado por la degradación medioambiental; esta alternativa es alentada por la eficiencia económica, la protección ecológica, la observancia de los derechos humanos y la justicia social. Todo ello, en aras del crecimiento sustentable, pues México está comprometido con la sustentabilidad nacional y global.

Este gravamen surge del acto de declarar a la persona, ya sea física o moral, como legalmente responsable bajo la visión del principio de “quien contamina paga”, obligando de este modo al agente contaminador a responsabilizarse de los hechos que llevo a cabo, y así fortalecer el régimen de responsabilidad ambiental previsto en el numeral 4° de la Carta Magna. En el siguiente punto se explicará detalladamente el origen de este planteamiento.

4.2.1. Armonización entre la política ambiental y la política fiscal

Aunque ha sido una constante la implementación de organismos públicos con atribuciones concretamente ambientalistas, tales como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT), sus alcances han sido rebasados; ya que no han cubierto la necesidad de ejecutar la armonización de las herramientas económicas con la materia ambiental. Dicha compatibilización busca fortalecer la efectividad de las políticas públicas ambientales; en razón de que existen escasas medidas fiscales, por ejemplo, el gravamen al carbono.

Ahora bien, existen ejemplos de la efectividad del establecimiento de impuestos ambientales, también llamados eco-tributos, en países desarrollados; en los cuales México se puede guiar para transformar la asociación entre las

autoridades fiscales y ambientales, puesto que se ha restringido únicamente a la sujeción del proceso presupuestario y a la obtención del erario para afrontar el gasto público ambiental.

Por lo consiguiente, se requiere la incorporación de especialistas en materia tributaria, así como, ambiental (tributaristas y ambientalistas) en el diseño y perfeccionamiento institucional de políticas públicas transversales, a fin de que proporcionen resultados conmensurables que aporten a la persecución del desarrollo sustentable. Aclarando que la transversalidad es la concurrencia de diversos campos de acción gubernamental -salud, educación, economía, sector ambiental, planeación urbana, y de más relativos-.

Es usual que una reforma de índole fiscal-ambientalista “se combinen los tributos verdes con la reducción de alguna otra contribución, como las de seguridad social o las retenciones salariales. Las tendencias de las reformas fiscales emprendidas a partir de los últimos años de la década de 1980, en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), observaron tres criterios principales: a) reducción de los tramos más altos en las tasas y disminución de tasas empresariales, ambas del impuesto sobre la renta; b) ampliación de la base tanto impositiva como de contribuyentes; c) incremento de la proporción de impuestos al consumo, tales como el IVA”.⁴¹

La característica sustancial de estos instrumentos tributarios es que van encaminados a incentivar la educación y conciencia ecológica de los agentes contaminantes. Cabe añadir, que la correcta función de estos instrumentos tributarios se encuentra sujeta en gran medida a la solidez institucional y legislativa que los fundamenta.

De esta manera “el Estado tiene para sí, en concordancia con el actual derecho ambiental y de derechos humanos, el compromiso jurídico de mantener un medio ambiente adecuado para garantizar a toda persona el goce de este derecho. Pero no solo ha contraído la obligación de preservar el medio ambiente, sino la de

⁴¹ PALOS SOSA, Martha Elba, *op cit.*, pagina 14.

regenerarlo y restaurarlo para, hacer posible las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales, con el objetivo de hacer posible que el ser humano pueda desarrollarse en condiciones adecuadas y así mantener la salud y su bienestar”.⁴²

En resumen, bajo el esquema de justicia ambiental, las organizaciones gubernamentales deben conducirse hacia la innovación y el cambio, no solo con el objetivo de progresar económicamente, sino para subsistir digna e íntegramente, dado que la vida humana se encuentra condicionada por la satisfacción de ciertas necesidades vitales, como lo es un medio ambiente equilibrado.

4.2.1.1. Naturaleza y características

La fiscalidad ambiental presenta una esencia mixta dado que proviene de la materia económica, se impulsa en las políticas públicas y es aplicada en el derecho tributario a través del sistema fiscal; por este motivo, sus bases, conceptos y objetivos son múltiples, los cuales en ocasiones no son compatibles, pero al regirse bajo el principio de quien contamina paga, su propósito primordial es responsabilizar a los agentes contaminantes.

Ello conlleva la transversalidad ambiental, la cual puede ser definida como el proceso en el que se incorporan las consideraciones ambientales, en la toma de decisiones y en los objetivos a lograr por las instituciones encargadas de dirigir las políticas de desarrollo federal, estatal y local. Esta labor de coordinación requiere un cambio político, técnico e institucional, a fin de contar con todo lo necesario para plantear estrategias que fomenten de forma congruente el desenvolvimiento económico, así como la gestión ambiental responsable.

Como consecuencia de lo anterior, esta planeación implica la colaboración de diferentes dependencias y/o órdenes de gobierno, interviniendo dentro de su

⁴² GARCÍA LÓPEZ, Tania, *op cit.*, pagina 300.

jurisdicción en la solución de los problemas ecológicos presentados; cuyo propósito es presentar métodos orientados a la óptima asignación de recursos naturales y económicos en pro de la Nación, al contemplar en conjunto los objetivos económicos, sociales y ambientales.

En ese tenor, se infiere que “la existencia de coordinación jurídico-institucional, que admita la colaboración operativa entre autoridades fiscales y ambientales, en el diseño y elaboración de las políticas públicas, que permitan la implementación de instrumentos económicos, como tributos, sobretasas, cargos y tarifas, resulta ser un factor determinante”.⁴³

De ahí que la importancia de la formulación de sus propósitos a lograr, a través de programas específicos, radica en la comprensión integral de la situación en que se encuentra el país en los sectores fiscal y ambiental, para evitar los desatinos cometidos con anterioridad. Se debe enfatizar que en México no prepondera una cultura contributiva, ni una ambientalista, lo que hace un poco complicado este desafío.

4.2.1.2. Argumentos que impulsan la integración fiscal-ambiental

Dadas las condiciones que anteceden, existen múltiples circunstancias que impulsan a la determinación de contribuciones ambientales como una de las vías con mayor potencial que tiene el Ente Soberano, gracias a su potestad tributaria o también llamada soberanía fiscal, para lograr la sustentabilidad del desarrollo nacional, por ejemplo:

- El costo efectividad: se refiere a que las cargas fiscales son la vía menos costosa y eficiente para lograr los propósitos en materia ambiental; ya que, los gravámenes pueden ser equiparables al costo del detrimento.
- El ajuste automático: alude a la adecuación mecánica de los niveles de emisión contaminantes con la contribución: esto es, los agentes

⁴³ PALOS SOSA, Martha Elba, *op cit.*, pagina 14.

contaminantes reducirán su acción contaminante, ya sea en cantidad o en calidad, en el momento que el costo contiguo iguala al tributo.

- La internalización de externalidades: denota la obligación que tienen quienes provocan perjuicios a la colectividad, por contaminar, al pagar las contribuciones impuestas con la finalidad de que su accionar contemple los costos originados.
- La generación de beneficios ambientales y económicos: expresa los principales efectos de las cargas fiscales en materia ambiental. El primero es la destinación específicamente determinada de la recaudación para preservar el entorno natural; mientras que el segundo efecto es influir en el proceder de aquellos que contaminan, a modo de decrementar el impacto nocivo sobre la biodiversidad.
- La integración del aspecto ambiental en las políticas sectoriales: estriba en la infiltración de la política ambiental en todos los ámbitos económicos; por ello, a través de los impuestos ambientales, se integran de manera automática los costos causados por quienes contaminan.

Aunado a estos factores, existe una vinculación que motiva la integración fiscal-ambiental, pero para poder comprender el ulterior razonamiento, es menester especificar los principios constitucionales de las contribuciones, previstos en el artículo 31, fracción IV:

- Proporcionalidad: radica en que el pago de los gravámenes es determinado en función de la capacidad económica de cada contribuyente.
- Equidad: consiste en el trato igualitario ante la norma jurídica de todos y cada uno de los contribuyentes, es decir, todos los sujetos guardan una posición de igualdad frente a ley que regula y establece lo inherente a las causaciones de la obligación tributaria.

La asociación existente entre estos principios y el principio de quien contamina paga se despliega en dos sentidos, en la identificación del agente económico contaminador y cuantificación del perjuicio causado, con el objetivo de que este último sea pagado por dicho agente, para de esta forma cumplir con la finalidad

de internalizar la externalidad negativa; y la legitimación del Estado para intervenir en la instauración de mecanismos económicos para que los sujetos contaminantes sean quienes se encarguen de asumir la externalidad ambientalmente negativa, mas no la colectividad por medio del gasto público.

4.2.1.3. Argumentos que desalientan la unión fiscal-ambiental

Por otro lado, se debe estar consciente de los factores que disipan la multicitada propuesta, por ejemplo, la frágil relación entre el impuesto y la base imponible; el cúmulo complicado de tasas y exenciones fiscales; la pérdida de competitividad en el mercado; la determinación de la distribución del presupuesto; la probable regresividad del gravamen; que la eficacia económica realmente refleje seguridad ecológica; además, de la complejidad de determinar la atribución del hecho causal cuando la responsabilidad recae sobre diversas personas, por el establecimiento de la indemnización correspondiente a cada uno de ellos.

En el orden de las ideas anteriores, resulta oportuno agregar que en cuanto al endeble nexo jurídico tributario ya especificado, la problemática radica en asociar el hecho imponible del impuesto ambiental con el comportamiento contaminante de los agentes económicos o la problemática por erradicar, dado que en ciertas hipótesis el fin ambiental puede ser cuestionable o muy remoto; aunado a ello, cabe la posibilidad de presentarse una doble imposición.

Con respecto a la pérdida de competitividad, por obvias razones la industria asegura que la compatibilización fiscal-ambiental es la que desencadena este problema, ya que los gravámenes generan incrementos en los costos de producción; en otras palabras, la contrariedad estriba en la resistencia sistemática de la industria a estas medidas, pues son un importe adicional a otras herramientas favorablemente ambientales.

Finalmente, la regresividad tributaria es un efecto distributivo, el cual supone la captación de un porcentaje menor en la medida en que el ingreso aumenta; por ejemplo, “los impuestos ambientales pueden ser socialmente regresivos, muchos

de ellos incrementan el precio de productos de consumo masivo, y tienen una repercusión significativa en los hogares de ingresos más bajos”.⁴⁴

No obstante, es posible superar este conjunto de obstáculos y aun los no contemplados en esta investigación, pues se propone como solución general, la preponderancia del derecho humano a un medio ambiente equilibrado, mientras que específicamente, la solución medular podría ser el preciso delineamiento del hecho, por el cual la ley vincula el surgimiento de la relación tributaria, así como, la transparencia en la aplicación de los ingresos fiscales.

4.3. Reforma al artículo 45 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

En vista de que las actividades humanas han alterado los hábitats locales, y el medio ambiente al ser un bien colectivo contemplado en el sistema jurídico -le corresponde a la sociedad en general aprovecharlo y disfrutarlo, sin dejar de observar la titularidad individual del derecho a un medio ambiente equilibrado- se tiene la obligación de salvaguardarlo de los agentes contaminantes, porque “la masividad en el uso de bienes colectivos frecuentemente lleva a su agotamiento o destrucción”.⁴⁵ Por ello, es indispensable promover reformas de acuerdo al paradigma de la sustentabilidad del desarrollo.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, este proyecto de tesis propone reformar el precepto 45 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), para imponer a los generadores de desechos peligrosos la obligación de contribuir económicamente a la Federación, es decir, establecer cargas fiscales a este comportamiento contaminante, a fin de satisfacer objetivos como el proteger y preservar la biodiversidad, primordialmente; suprimir planeaciones fiscales; ampliar y actualizar los sistemas

⁴⁴ *Íbidem*, página 20.

⁴⁵ LORENZETTI, Ricardo Luis, Teoría del Derecho Ambiental, primera edición, Aranzadi, Argentina, 2010, página 8.

impositivos; conseguir una economía eficiente; y por supuesto, garantizar el derecho a un medio ambiente sano. En seguida se señalan las justificaciones para ello:

Primeramente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4, declara al derecho a un medio ambiente apropiado como derecho elemental y garantía individual, legitimando de esta manera la potestad de exigir y la obligación de preservar el equilibrio ecológico, así como, resguardar el entorno natural. De modo que en este sentido, la importancia de la materia ambiental, radica en la justificación de herramientas que conserven el interés social.

Incluso, la atribución en comento como derecho fundamental engloba varios derechos complementarios, como el de acceso a la información, a participar en la toma de decisiones, a la libre determinación, a la no discriminación, de acceso a la justicia, y de más relativos; los cuales necesariamente deben ser observados para el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado que permita el desarrollo integral de las personas, dada la reciprocidad de los Derechos Humanos.

Lo anterior, denota la pluralidad de efectos y modalidades del derecho en mención. Por tanto, se requieren métodos apropiados para conducir las acciones del Estado y de la colectividad a su armonización con la naturaleza, generando de esta manera obligaciones para el Ente Soberano, y tanto derechos como obligaciones para la sociedad.

El principio *pro persona* fortalece el mencionado derecho fundamental, pues las autoridades tienen la obligación de guiarse bajo este criterio para que la interpretación de la norma sea favorable a la persona en todo momento, es decir, los Derechos Humanos ya no se encuentran restringidos a lo señalado en la Constitución Política, sino debe observarse lo estipulado en los Tratados Internacionales ratificados por México, y en el resto del sistema normativo.

Este principio se declara en el segundo párrafo del 1° numeral de la Máxima Legislación, a partir de la reforma del 10 de junio del año 2011, cuyo propósito es garantizar el otorgamiento de mecanismos a las personas para efectuar sus derechos elementales y que de esta manera, las autoridades comprendan sus atribuciones en esta materia.

Mientras que el precepto 25 de la Ley Fundamental, señala la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar el desarrollo nacional íntegro y sustentable, en razón de que el desarrollo sustentable es el principio rector de la economía mexicana. Ahora bien, según se ha señalado, el ambiente y el desarrollo se encuentran ligados de una manera indisoluble por el riesgo en que el hombre ha colocado a la biodiversidad, especialmente, por el desenvolvimiento desafortunado de los medios de producción generadores del desgaste ecológico.

Desde luego, lo previamente citado es una amenaza latente para el presente y futuro del medio ambiente, y consecuentemente, de la humanidad. Por ello, resulta oportuno provocar la reestructuración de los métodos de desarrollo, conllevando el aprovechamiento justo de los recursos naturales para asegurar la equidad intergeneracional, al concretizar la armonía entre el desarrollo económico y social.

En cuanto al último numeral referido, los artículos 26, 27 y 28 de la misma disposición regulatoria, refuerzan el desarrollo sustentable porque en ellos se consagra la constitución económica –conjunto de normas y principios aplicables a la actividad y a las relaciones económicas financieras- donde el Ente Soberano es el encargado de realizar un sistema de planeación de desarrollo nacional, según el precepto 26.

Dicho plan debe reflejar en el progreso económico, solidez para demostrar estabilidad ante las diversas variaciones económicas; dinamismo, determinado por el ritmo al cual se desarrollan nuevos planteamientos y tecnologías, con el fin de aumentar la productividad; competitividad con el objetivo de que el país tenga la capacidad de retener y crear inversión; permanencia, a fin de tener una

continuidad económica estable y; equidad para contar con una distribución proporcionalmente justa de la riqueza entre todos los miembros de la sociedad.

El lineamiento 27, consagra el derecho con el que la nación cuenta para imponer a la propiedad privada las variantes que dicte el interés público; también tiene la atribución de regular en favor de la sociedad, la utilización de los recursos medioambientales para una distribución justa de la riqueza ecológica, con la finalidad de conseguir el crecimiento ambientalmente equilibrado y así, optimizar las condiciones de vida de la comunidad rural y urbana. Esto es, la propiedad privada permanece sujeta a la propiedad original que tiene la Nación sobre dichos bienes.

Antes de continuar, es importante dilucidar que la propiedad originaria sirve como limitante del derecho que, de acuerdo a las diversas leyes, a la adquisición de terrenos nacionales. En este sentido, la propiedad que pueda derivarse no es plena, sino podría entenderse como un derecho de usar y disfrutar sin un poder de disposición total, subordinando de esta manera la propiedad; cuyo fin es instaurar un orden de colaboración y distribución del bien común entre la colectividad.

Finalmente, el artículo 28 constitucional, señala la competencia de las autoridades para perseguir con eficiencia todo aquello que signifique una ventaja indebidamente exclusiva para uno o muchos sujetos, por inferir agravios a la sociedad en general o alguna clase social en específico. De tal forma que el Estado contará con las empresas y organismos necesarios para administrar las áreas tácticas a su cargo y efectuar las labores prioritarias, participando por sí o de la mano de los sectores social y privado.

En atención a esto, los numerales 31, fracción IV; 73, fracciones VII y XXIX-2°; y 115 de la Máxima Legislación, sustentan la vía tributaria como el financiamiento del gasto público ambiental, en razón de la existente responsabilidad de los tres niveles de gobierno (Federación, estados y municipios) sobre la protección, preservación y restauración ecológica.

El precepto 31, fracción IV, estipula la obligación que tienen todos los mexicanos de aportar económicamente al gasto público de la Federación, entidad federativa y del municipio en que el sujeto pasivo radique, lo cual será de manera proporcional y equitativa; en otras palabras, fija la relación jurídico tributaria, donde el sujeto activo es el Ente Soberano, quien por su soberanía tiene derecho a cobrar la contribución que el sujeto pasivo debe pagar. Es preciso destacar que el artículo 1° del Código Fiscal de la Federación (CFF), reafirma lo aludido;

En lo concerniente al artículo 73, en sus fracciones VII y XXIX-2°, se dictan las facultades que tiene el Congreso para determinar las imposiciones (prestaciones unilaterales y obligatorias): fundamentales para cubrir el presupuesto, y las relativas al aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles señalados en los párrafos 4° y 5° del lineamiento 27 constitucional.

Aunado a ello, se debe dilucidar que a esta facultad que tiene el Ente Soberano, por medio del Poder Legislativo, se le conoce principalmente como soberanía fiscal. Dicha atribución surge en la voluntad de la población, dado que en el artículo 40 constitucional se establece la voluntad de la sociedad mexicana de constituirse como una República representativa, y en el precepto 41 de la Ley en mención se instauro el ejercicio de la soberanía del pueblo, a través de los Poderes de la Unión.

Por consiguiente, al manifestarse la voluntad de la población para conformar el Estado se admite su existencia, organización y funcionamiento, transformándose la fuerza del Ente Soberano en poder público. En otras palabras, la sociedad posee el máximo poder dentro de la nación y actúa por medio de sus representantes para imponer contribuciones;

En tanto, el numeral 115, fracción V, incisos a) y c) expresa las atribuciones con las que cuentan las entidades federativas y los municipios para diseñar, admitir y administrar los planes de desarrollo urbano municipal; así como, para intervenir en el planeamiento de estrategias de crecimiento regional, en concordancia con los programas generales.

En este mismo orden y dirección, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en sus artículos 21, 22 y 22 Bis promueve la utilización de estímulos económicos para efectuar el cumplimiento de la política y legislación ambiental. El precepto 21 de la disposición en mención, asienta la aplicación de instrumentos financieros orientados a:

- Promover una modificación en el proceder de las personas que desempeñen labores industriales, comerciales y de servicios, para lograr la conciliación de sus intereses con los poblacionales de protección medioambiental y de sustentabilidad del desarrollo.
- Promover la integración de información veraz y suficiente al respecto de los efectos, beneficios e importes ecológicos al sistema económico de precios.
- Conferir estímulos a quienes realicen actividades proclives a salvaguardar, conservar o restaurar el equilibrio ecológico. De igual manera, deben procurar que las personas que perjudiquen el entorno, utilicen inadecuadamente los elementos naturales o perturben los ecosistemas, se responsabilicen y asuman los costos correspondientes.
- Impulsar una mayor y mejor equidad social en la distribución de valores y ganancias respecto a los fines de la política ambientalista.
- Procurar la aplicación conjunta de las herramientas de la política ambiental para asegurar la integridad y el equilibrio ecológico, así como, la salud y el bienestar social, en general.

Por ende, de acuerdo al lineamiento 22 de la ley en comento, es posible adoptar mecanismos de carácter fiscal para el fortalecimiento de la política y legislación ambiental, en vista de que sus fines no son meramente recaudatorios, sino desincentivadores, al tratar de disuadir las actividades contaminantes; redistributivos, para trasladar la contribución a problemas o áreas de protección ambiental; y en ocasiones incentivadores, ya que buscan estimular la adopción de medidas favorecedoras para el medio ambiente;

Pues su objetivo es corregir las externalidades ecológicamente adversas, al obligar al sujeto contaminador o aquel que aprovecha los elementos naturales para obtener ganancias, a asumir el monto de la remediación para que se vea reflejado en el sistema de precios (externalidad positiva).

En concreto, los motivos extrafiscales de los impuestos en materia ambiental son desincentivar cierto tipo de conductas, haciéndolas más caras con el propósito de disuadirlas; redistribuir el presupuesto para financiar las necesidades provocadas por el deterioro al entorno; e incentivar prácticas encaminadas a resguardar las riquezas naturales del país.

Para robustecer lo anterior, resulta oportuno añadir que el numeral 22 Bis de la ley en comento, contempla como criterios prioritarios para la aprobación de incentivos fiscales, a las actividades encaminadas a preservar y restaurar el equilibrio ecológico, tales como:

- La investigación tanto científica como tecnológica, aplicación de mecanismos tendientes a eludir, aminorar o controlar la devastación ecológica, y el uso racional de la naturaleza y de energía.
- El estudio e integración de sistemas de ahorro de energía y el empleo de fuentes energéticas menos contaminantes.
- Ahorrar y aprovechar de forma sustentable el elemento hídrico, o bien prever su contaminación.
- La localización y reubicación de establecimientos industriales, comerciales y de servicios en zonas ecológicamente convenientes.
- La instalación, utilización y vigilancia de espacios naturales protegidos.
- Métodos, productos y servicios ambientalmente certificados.

De acuerdo a los razonamientos que se han venido planteando, la tributación ambiental se encuentra más que legitimada en las disposiciones legales; es más, se considera que la fracción IV del numeral 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la obligación del Estado de proteger la

biodiversidad, basta para ello. Por tanto, la extrafiscalidad de este tipo de contribuciones no debe ser una condición, sino una motivación.

No sobra decir, que frente a esta realidad las reformas fiscales ambientales deben ser implementadas de manera progresiva, implicando tanto gradualidad como progreso. Toda vez que primeramente se incorpora el impuesto, luego se incrementan de forma gradual las tasas tributarias, ulteriormente se amplía la base imponible, y por último se van integrando progresivamente otros gravámenes ambientales.

En síntesis, los impuestos ambientales son un recurso potencialmente positivo que comprenden las cargas fiscales a la contaminación, así como efectivo para resguardar la biodiversidad y con ello procurar el sano desarrollo de las personas; y paralelamente aumentar la eficacia económica al costear los gastos generados por su degradación, que tanto el gobierno como los ciudadanos deben enfrentar. Pero a pesar de esto, las reformas tributarias de índole ambiental se encuentran pendientes por numerosas circunstancias.

Muestra de ello, es la falta de coordinación normativa o los desacertados análisis de los casos concretos, los cuales no deben desembocar en la justificación de la voracidad recaudatoria ni en la inmovilidad de los órganos gubernamentales competentes, sino en constituir pronunciamientos que se esfuercen en resguardar el patrimonio natural, siempre bajo la premisa de los diversos valores jurídicos.

Y aunque quedan muchas circunstancias por descifrar, tarde o temprano México terminara por adoptar contribuciones ambientales -debido a la presión internacional derivada de los instrumentos ratificados; la creciente tributación ambiental establecida en otros países; el aumento desmedido de la degradación ambiental en más de un área; la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para el gasto público; la cultura ambientalista; y a la necesidad de un desarrollo sustentable- esperando que estas herramientas alcancen sus objetivos económicos y ambientales, a fin de coadyuvar en la interrupción del deterioro ambiental.

CONCLUSIONES

Primera. Evidentemente la regulación ambiental surge por la toma de conciencia respecto a los problemas ambientales, provocando su evolución continua a través de los últimos años a nivel mundial; no obstante, debido a su carente efectividad, urge una mayor coordinación y cooperación entre los órdenes de gobierno (dependencias y entidades) responsables de estos temas, además de fomentar una conciencia real entre quienes deciden las políticas del país, a fin de reformar las legislaciones necesarias, o bien de crear nuevos ordenamientos enfocados a proteger y perpetuar el bien común y el desarrollo social. Pues no se ha pasado del discurso a la acción.

Segunda. La evolución origina necesariamente adecuaciones jurídicas, pero estas no pueden esperar mucho tiempo, pues los daños al medio ambiente y sus efectos en la salud aumentan incesantemente. Por ello, la preservación ambiental debe ser buscada de la misma manera que el resto de los intereses de cada país, observando especialmente el principio de regulación jurídica integral, cuyo fin es impedir acciones que degraden el entorno, a través de instrumentos jurídicos con efectos favorables a este.

Tercera. El derecho elemental a un medio ambiente equilibrado es interdependiente a otros derechos subjetivos sin embargo, no es necesario que se transgreda algún derecho específico para poder ejercer el primero de los derechos señalados. Por este motivo, puede alegarse al Estado el deber de proteger el ambiente, con la finalidad de garantizar un desarrollo sustentable, atendiendo las necesidades actuales sin tener que comprometer las condiciones de las futuras generaciones y del resto de la población mundial.

Cuarta. El derecho multicitado instaure mandatos que comprometen expresamente al legislador a expedir lineamientos jurídicos tendientes a alcanzar este fundamental derecho, a fin de que todas las personas puedan disfrutar de una vida digna. Porque, aun cuando es una realidad que la mayoría de las

transformaciones intrínsecas del desarrollo han ayudado al bienestar de distintos sectores, también prevalecen regiones que lejos de ser favorecidas, han sido perjudicadas por los procesos del sistema de crecimiento; traduciéndose en una desigualdad territorial generadora de injusticia económica y social.

Quinta. La política ambiental al ser abordada desde diversas perspectivas debe tener una visión integral, para poder tomar las decisiones adecuadas en torno al medio ambiente y su manejo, cuyo objetivo debe ser la preservación del entorno ecológico y de la vida de las personas que viven él. Desafortunadamente, son escasas las herramientas adoptadas por la política ambiental mexicana

Sexta. A pesar de la instauración de los fundamentos legales para regular los productos derivados del desarrollo de las actividades humanas, la infraestructura para su gestión no ha sido planificada estratégicamente para satisfacer las necesidades de los generadores, pues ha sido rebasada por la demanda, además de que no garantiza la íntegra operación de los agentes generadores.

Séptima. La definición de estrategias que incentiven la adopción de acciones favorablemente ambientales, como el reciclaje, es importante para prevenir y/o reducir el impacto generado por los residuos a la salud y a la biodiversidad. Se debe aclarar que la participación de la sociedad y la correcta aplicación de las disposiciones regulatorias, es sumamente trascendente para alcanzar dicho fin.

Octava. Como en la normatividad residual no se contemplan instrumentos lo suficientemente efectivos para alcanzar los fines de la política ambiental, existe la necesidad de establecer mecanismos lo económicamente factibles y lo socialmente aceptables, con el propósito de implementar, fomentar, y consolidar planes ambientalmente convenientes que posibiliten la renovación y creación de tecnologías, así como el control riguroso de los desechos.

Novena. En las ulteriores legislaturas, se han manifestado múltiples iniciativas de ley con el objetivo de consolidar el sistema de responsabilidad ambiental, al incluir la internalización de los costos ambientales que plantea el principio de quien contamina paga, y la atribución de obligaciones específicas a los servidores

públicos. Sin embargo, dichas propuestas se encuentran pendientes de dictamen en ambas cámaras, lo cual refleja un gran rezago en la efectividad del derecho a un medio ambiente sano.

Décima. Ciertamente son muchas las actividades humanas que deterioran el entorno natural, sin embargo, la generación de residuos peligrosos suele producir significativas consecuencias negativas (contaminación) en el aire, agua, suelo y/o organismos vivos en general. Por ello, es menester impulsar reformas de acuerdo al paradigma de la sustentabilidad del crecimiento, señalando que los conflictos ambientales no se resolverán únicamente con adecuaciones normativas, sino con el cambio de actitud e ideología de todos que debe ajustarse a los lineamientos correspondientes.

Décima primera. Dado que las instituciones y herramientas creadas para tutelar el derecho a un medio ambiente óptimo se han visto superadas por la desmedida realidad ecológica, la justicia ambiental en México no existe, demostrando de esta manera la gran necesidad de desarrollar organismos y mecanismos potencialmente capaces de resolver efectivamente a corto y mediano plazo la problemática ambiental.

Décima segunda. El principio de quien contamina paga es una sobresaliente aportación al incompleto sistema normativo del derecho ambiental, en razón de su naturaleza preventiva, tendiente a evitar la generación del daño ambiental. Cabe enfatizar que este axioma no supone que quien a si lo desee o pueda tiene derecho a contaminar, ni siquiera implica la idea de sancionar o indemnizar el detrimento provocado.

Décima tercera. El establecimiento del impuesto a la generación de residuos peligrosos responde al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, lo cual se robustece con la obligación que tiene el agente contaminador de asumir el costo ambiental que ha causado. En ese tenor, cierto sector de la colectividad quedaría obligado -tanto el como el Ente Soberano- a responsabilizarse de la problemática ambiental que acontece hoy en día, pues es labor de todos enfrentarla y es tiempo de empezar.

ANEXO

Anexo 1

Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988.

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

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

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

II. preservar la diversidad y la integridad del patrimonio genético del País y fiscalizar a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético;

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

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

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

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

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

2) Los que explotasen recursos minerales quedan obligados a reponer el medio ambiente degradado, de acuerdo con la solución técnica exigida por el órgano público competente, en la forma de la ley.

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

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

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

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

Anexo 2

Carta del Medio Ambiente de 2004, Ley Constitucional no. 2005-205 de 1 de marzo de 2005.

Artículo 1. Cada uno tiene el derecho de vivir en un medio ambiente equilibrado y respetuoso de la salud.

Artículo 2. Toda persona tiene el deber de participar en la preservación y la mejora del medio ambiente.

Artículo 3. Toda persona debe, en las condiciones definidas por la ley, prevenir las alteraciones que es susceptible de provocar en el medio ambiente o, en su defecto, limitar sus consecuencias.

Artículo 4. Toda persona debe contribuir a la reparación de los daños que cause al medio ambiente, en las condiciones definidas por la ley.

Artículo 5. Cuando la producción de un daño, aunque incierta en el estado de los conocimientos científicos, pueda afectar de manera grave e irreversible al medio ambiente, las autoridades públicas velarán, mediante la aplicación del principio de precaución y en sus ámbitos de competencia, por la implantación de procedimientos de evaluación de riesgos y la adopción de medidas provisionales y proporcionadas con el fin de prevenir la producción del daño.

Artículo 6. Las políticas públicas deben promover un desarrollo sostenible. A estos efectos, conciliarán la protección y mejoramiento del medio ambiente con el desarrollo económico y el progreso social.

Artículo 7. Toda persona tiene el derecho, en las condiciones y límites definidos por la ley, de acceder a los datos relativos al medio ambiente que posean las autoridades públicas y de participar en la elaboración de las decisiones públicas con incidencia en el medio ambiente.

Artículo 8. La educación y la formación en el medio ambiente deben contribuir al ejercicio de los derechos y deberes definidos en la presente Carta.

Artículo 9. La investigación y la innovación deben aportar su concurso a la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Artículo 10. La presente Carta inspira la acción europea e internacional de Francia”

Anexo 3

Tratados Internacionales celebrados por México en materia ambiental.

1. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (DOF 21 de diciembre de 1993).
2. Acuerdo de Cooperación Ambiental entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá (DOF 28 de enero de 1991).
3. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África (01 de junio de 1995).
4. Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (29 de noviembre de 2000).
5. Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena (06 de noviembre de 1949).
6. Protocolo a la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena (09 de abril de 1959).
7. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (07 de mayo de 1993).
8. Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (24 de noviembre de 2000 F. de E. 08 de diciembre de 2008).
9. Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (29 de mayo de 1942).
10. Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (29 de agosto de 1986).
11. Enmienda a los Artículos 6 y 7 de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (28 de enero de 1993).
12. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (06 de marzo de 1992).

13. Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (09 de agosto de 1991).
14. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (17 de mayo de 2004).
15. Convenio de Róterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (02 de agosto de 2005).
16. Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (22 de diciembre de 1987).
17. Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (12 de febrero de 1990).
18. Modificaciones al Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (24 de octubre de 1994).
19. Enmienda al Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (27 de diciembre de 1991).
20. Enmiendas del Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, 1987, adoptadas durante la novena reunión de las partes, celebrada en Montreal del quince al diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y siete (06 de septiembre de 2006).
21. Enmienda de Beijing que modifica el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, adoptada el tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve por la XI conferencia de las partes (26 de octubre 2007).
22. Convenio Interamericano de Lucha contra la Langosta, firmado en Montevideo (26 de febrero de 1948).
23. Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973 (08 de julio de 1992).
24. Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (07 de julio de 1992).

25. Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos (25 de mayo de 1976).
26. Protocolo relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Contaminación por Sustancias Distintas de los Hidrocarburos (19 de mayo de 1980).
27. Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos (06 de febrero de 1995).
28. Convenio Internacional sobre el Control de los Sistemas Anti incrustantes Perjudiciales de los Buques, adoptado en Londres, el cinco de octubre de dos mil uno (19 de noviembre de 2008).
29. Convenio sobre la Diversidad Biológica (07 de mayo de 1993).
30. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (28 de octubre de 2003).
31. Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias (16 de julio de 1975).
32. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (01 de septiembre de 1998).

Anexo 4**Tesis aislada 1ª CCXVI/2014 (10ª)**

Décima Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I

Tesis: 1a. CCXVI/2014 (10a.)

Página: 539

Núm. de Registro: 2006533

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO

POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CXCVI/2013 (10a.),1 sostuvo que de la interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 4o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados, se advierte que son de observancia obligatoria para todas las autoridades del país los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, suscritos y ratificados por nuestro país, al ser normas de la unidad del Estado Federal. De ahí que, no obstante la importancia histórica y política de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, y de que sus principios han sido fuente de inspiración e incorporados a tratados universales y regionales para la protección de los derechos humanos, se concluye que sus disposiciones, invocadas aisladamente, no pueden servir de parámetro para determinar la validez de las normas del orden jurídico mexicano, al no constituir un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República en términos de los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la

Constitución Federal; lo anterior, sin perjuicio de que una norma internacional de derechos humanos vinculante para el Estado Mexicano pueda ser interpretada a la luz de los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esto es, los principios consagrados en ésta pueden ser invocados por los tribunales para interpretar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales incorporados a nuestro sistema jurídico.

Amparo directo en revisión 4102/2013. BQM Laboratorios, S.A. de C.V. 2 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

1 La tesis aislada 1a. CXCVI/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 602, con el rubro: "DERECHOS HUMANOS. LOS TRATADOS INTERNACIONALES VINCULADOS CON ÉSTOS SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAÍS, PREVIAMENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011."

Esta tesis se publicó el viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Anexo 5

Tesis 1ª/J. 107/2011

Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXIV, Septiembre de 2011
Tesis: 1a./J. 107/2011
Página: 506

Núm. de Registro: 161079
Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES.

En la teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha existido una constante en cuanto a la noción de que las contribuciones siempre tienen un fin fiscal -la recaudación- y que adicionalmente pueden tener otros de índole extrafiscal -que deben cumplir con los principios constitucionales aplicables, debiendo fundamentarse, entre otras, en las prescripciones del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-. Sin embargo, esta Primera Sala estima necesario efectuar una precisión conceptual, a efecto de acotar los ámbitos en que puede contemplarse la vinculación de ambos tipos de fines, para lo cual es necesario distinguir los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos, sin que estas herramientas se confundan con el producto de dicha actividad recaudatoria y financiera, esto es, los recursos en sí. Lo anterior en atención a que mientras los medios tributarios utilizados por el Estado para obtener recursos -las contribuciones- deben tener un fin necesariamente fiscal -al cual, conforme a criterios jurisprudenciales, pueden adicionarse otros fines de índole extrafiscal-, los montos que generen las contribuciones y todos los demás ingresos del Estado apuntarán siempre hacia objetivos extrafiscales. Así, puede afirmarse que en materia de propósitos constitucionales, el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a algunos de los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos -a los tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales-, mientras que los ingresos que emanen de éstos -y de los demás que ingresan al erario, aun los financieros o no tributarios-, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política

económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal. Ello, tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales.

27/7/2018 Semanario Judicial de la Federación - Tesis 161079. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Amparo en revisión 181/2011. Corporativo Yuttzao, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 180/2011. MRCI Corporativo Integral, S.A. de C.V. 27 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Tesis de jurisprudencia 107/2011. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de agosto de dos mil once.

Anexo 6

Artículo 106 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Artículo 106.- De conformidad con esta Ley y su Reglamento, serán sancionadas las personas que lleven a cabo cualquiera de las siguientes actividades:

- I. Acopiar, almacenar, transportar, tratar o disponer finalmente, residuos peligrosos, sin contar con la debida autorización para ello;
- II. Incumplir durante el manejo integral de los residuos peligrosos, las disposiciones previstas por esta Ley y la normatividad que de ella se derive, así como en las propias autorizaciones que al efecto se expidan, para evitar daños al ambiente y la salud;
- III. Mezclar residuos peligrosos que sean incompatibles entre sí;
- IV. Verter, abandonar o disponer finalmente los residuos peligrosos en sitios no autorizados para ello;
- V. Incinerar o tratar térmicamente residuos peligrosos sin la autorización correspondiente;
- VI. Importar residuos peligrosos para un fin distinto al de reciclarlos;
- VII. Almacenar residuos peligrosos por más de seis meses sin contar con la prórroga correspondiente;
- VIII. Transferir autorizaciones para el manejo integral de residuos peligrosos, sin el consentimiento previo por escrito de la autoridad competente;
- IX. Proporcionar a la autoridad competente información falsa con relación a la generación y manejo integral de residuos peligrosos;
- X. Transportar residuos peligrosos por vía aérea;
- XI. Disponer de residuos peligrosos en estado líquido o semisólido sin que hayan sido previamente estabilizados y neutralizados;
- XII. Transportar por el territorio nacional hacia otro país, residuos peligrosos cuya elaboración, uso o consumo se encuentren prohibidos;

- XIII. No llevar a cabo por sí o a través de un prestador de servicios autorizado, la gestión integral de los residuos que hubiere generado;
- XIV. No registrarse como generador de residuos peligrosos cuando tenga la obligación de hacerlo en los términos de esta Ley;
- XV. No dar cumplimiento a la normatividad relativa a la identificación, clasificación, envase y etiquetado de los residuos peligrosos;
- XVI. No cumplir los requisitos que esta Ley señala en la importación y exportación de residuos peligrosos;
- XVII. No proporcionar por parte de los generadores de residuos peligrosos a los prestadores de servicios, la información necesaria para su gestión integral;
- XVIII. No presentar los informes que esta Ley establece respecto de la generación y gestión integral de los residuos peligrosos;
- XIX. No dar aviso a la autoridad competente en caso de emergencias, accidentes o pérdida de residuos peligrosos, tratándose de su generador o gestor;
- XX. No retirar la totalidad de los residuos peligrosos de las instalaciones donde se hayan generado o llevado a cabo actividades de manejo integral de residuos peligrosos, una vez que éstas dejen de realizarse;
- XXI. No contar con el consentimiento previo del país importador del movimiento transfronterizo de los residuos peligrosos que se proponga efectuar;
- XXII. No retornar al país de origen, los residuos peligrosos generados en los procesos de producción, transformación, elaboración o reparación en los que se haya utilizado materia prima introducida al país bajo el régimen de importación temporal;
- XXIII. Incumplir con las medidas de protección ambiental, tratándose de transporte de residuos peligrosos, e
- XXIV. Incurrir en cualquier otra violación a los preceptos de esta Ley.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVES ÁVILA, Carla D., Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano, primera edición, Porrúa, México, 2003.
- ANÍBAL RODRÍGUEZ, Carlos, El Derecho Humano al Ambiente Sano, primera edición, Rubinzal – Culzoni, Argentina, 2012.
- ARROYO CISNEROS, Edgar Alán, El Derecho Fundamental al Medio Ambiente, primera edición, Porrúa, México, 2012.
- CARMONA LARA, María del Carmen, Derechos del Medio Ambiente, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.
- CASTELLANOS HÉRNANDEZ, Eduardo de Jesús, Protección Jurídica del Ambiente, primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 2009.
- GARCÍA LOPEZ, Tania, Derecho Ambiental Mexicano, primera edición, Bosch, España, 2013.
- HERNANDEZ MEZA, María de Lourdes, et al. 20 años de procuración de justicia ambiental en México, primera edición, UNAM, México, 2012.
- JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores, tercera edición, Dykinson, Madrid, 1991.
- LÓPEZ LÓPEZ, Víctor Manuel, Sustentabilidad y Desarrollo Sustentable, segunda edición, Trillas, México, 2008.
- LÓPEZ SELA, Pedro Luis, et al. Derecho Ambiental, primera edición, IURE editores, México, 2006.
- LORENZETTI, Ricardo Luis, Teoría del Derecho Ambiental, primera edición, Aranzadi, Argentina, 2010.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan, *et al.* Economía ecológica y política ambiental, primera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2016.
- PALOS SOSA, Martha Elba, El Tributo Ambiental Local, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.

- QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Derecho Ambiental Mexicano, quinta edición, Porrúa, México, 2013.
- RAMÍREZ ORTÍZ, Diana, *et al.* Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable, Porrúa, México, 2012.
- REVUELTA VAQUERO, Benjamín, Los Retos del Derecho Ambiental en México, primera edición, Porrúa, México, 2011.
- ROJAS OROZCO, Cornelio, El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública, primera edición, Instituto Nacional de Administración Publica, México, 2003.
- VILLA ORREGO, Hernán Alberto, Derecho Internacional Ambiental, primera edición, Astrea, Colombia, 2013.

FUENTES LEGISLATIVAS

- Constitución Española.
- Constitución Nacional Argentina.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de la República de Chile.
- Constitución Política de la República Federativa del Brasil.
- Constitución de la República Portuguesa.
- Carta del Medio Ambiente.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

FUENTES JURISPRUDENCIALES

- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Décima Época, página 532. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE TOMAR LAS MEDIDAS POSITIVAS TENDIENTES A PROTEGERLO CONTRA ACTOS DE AGENTES NO ESTATALES. Amparo en revisión 641/2017. Abel Núñez y otros. 18 de octubre de 2017. Cuatro votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán.
- Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Décima Época, página 96. Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
- Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, página 410. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER. Amparo directo en revisión 5452/2015. Inammi, S.A. de C.V. 29 de junio de 2016. Cuatro votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Décima Época, página 1199. MEDIO AMBIENTE SANO. PARÁMETRO QUE DEBERÁN ATENDER LOS JUZGADOS DE AMPARO, PARA DETERMINAR SI ES DABLE EXIMIR AL QUEJOSO DE OTORGAR GARANTÍA PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE ACTOS QUE INVILUCREN VIOLACIÓN A AQUEL DERECHO HUMANO. Tesis de jurisprudencia 19/2017. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada del 15 de febrero de 2017.
- Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, página 2866. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR

DE LA PERSONA. LA OBLIGACIÓN CORRELATIVA DE SU RESPETO NO SÓLO SE DIRIGE A LAS AUTORIDADES, SINO TAMBIÉN A LOS GOBERNADOS. Amparo directo 575/2015. Pastor Vázquez García. 14 de abril de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco García Sandoval.

- Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala Décima Época, página 602. DERECHOS HUMANOS. LOS TRATADOS INTERNACIONALES VINCULADOS CON ÉSTOS SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAÍS. Tesis aislada 1a. CXCVI/2013. 30 de mayo de 2014. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.
- Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Novena Época, página 506. FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES. Tesis de jurisprudencia 107/2011. 24 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- KUNZ, Josef L., El sentido y el alcance de la norma “PACTA SUNT SERVANDA”, 1946, página 8, [En línea]. Disponible: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/escuela-nal-jurisprudencia/article/view/20628/18534>
- FUCHS BOBADILLA, Margarita, El Desarrollo Sustentable y el Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, página 94, [En línea]. Disponible: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/28586/25852>
- FERNÁNDEZ ESPEJEL, Gabriel, Impuestos Verdes: su impacto ambiental, Centro de Estudio Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, página 11, [En línea]. Disponible: [file:///C:/Users/Modesto/Downloads/Impuestos-verdes-impacto-docto162%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Modesto/Downloads/Impuestos-verdes-impacto-docto162%20(4).pdf)
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Control de Residuos Peligrosos, [En línea]. Disponible: http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1370/1/mx/control_de_residuos_peligrosos.html