



Universidad Autónoma de Querétaro.
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

2005

Derecho y Medio Ambiente:
Inconsistencias en el sistema de protección ambiental en México

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de

Maestro en Derecho

Presenta:
Adolfo Diez Alanis

Dirigido por:
José Enrique Rivera Rodríguez

SINODALES

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Presidente

Dr. Salvador Vazquez Vallejo
Secretario

Mtro. Gonzalo Martínez García
Vocal

Mtro Eduardo Alcocer Luque
Suplente

Mtro. Gerardo Servin Aguillón
Suplente

Dr. Agustín Alcocer Alcocer

Director de la Facultad
de Derecho

Firma
Firma
Firma
Firma
Firma

Dr. Sergio Quesada Aldana

Director de Investigación y
Posgrado

BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
junio del 2005
México

No. Adq. H70515

No. Título _____

Clas. TS

D344.046

D568d

BIBLIOTECA CENTRAL

RESUMEN: DERECHO Y MEDIO AMBIENTE: INCONSISTENCIAS EN EL SISTEMA DE PROTECCION AMBIENTAL EN MEXICO

El presente trabajo busca introducir al lector en la materia denominada Derecho Ambiental, para que se aclaren dudas que se pueden desprender del tema en cuestión como: ¿Cuál es el bien jurídico tutelado por esta materia?, ¿Cuál es la autoridad encargada de aplicar las leyes ambientales?, o ¿Cuál es el origen, historia o importancia del derecho ambiental?. Acto seguido se tratan diversas figuras, la mayoría de carácter jurídico, vinculadas con la protección y tutela del medio ambiente, abarcando desde lo general a lo particular, aterrizando en la normatividad ambiental aplicable en el municipio de Querétaro. Finalmente se otorgan una lluvia de ideas sobre posibles modificaciones a los ordenamientos ambientales, la aplicación de los mismos así como la introducción de figuras novedosas en esta materia.

Dentro del presente trabajo, se describe el bien jurídico tutelado por el derecho ambiental, es decir, el medio ambiente y los recursos naturales, gracias a lo cual México es considerado un país mega diverso por la cantidad de recursos con los que se cuenta. A pesar de esta circunstancia, el accionar del ser humano ha provocado una importante degradación de estos recursos, debido a su sobreexplotación. En sentido contrario, se incrementa la conciencia social y gubernamental a nivel mundial y se crean planes de protección al medio ambiente. Resultado de lo anterior, se ha iniciado un proceso de protección a estos recursos, creando normatividad y autoridades específicas encargadas de esta rama.

Finalmente, considero importante la adecuación de la normatividad ambiental, mediante la instrumentación de principios de política ambiental adoptados a nivel mundial, así como el diseño de estrategias, instrumentos y principios de carácter integral, para evitar esfuerzos aislados y generar un proceso uniforme de protección y cuidado al medio ambiente mundial.

En este sentido, hay que destacar que las leyes no son ni el único ni el más importante medio para evitar la degradación del medio ambiente, por lo que se deben buscar mecanismos alternos y novedosos para generar de la política ambiental su resultado: el buscar proteger los recursos naturales y el medio ambiente, tanto para nuestras generaciones como para las futuras.

Palabras claves: derecho ambiental, desarrollo sustentable, políticas ambientales, competencias

SUMMARY:
**LAW AND ENVIRONMENT: INCONSISTENCY IN THE SYSTEM OF
ENVIRONMENTAL PROTECTION IN MEXICO**

The purpose of the following work is to give an introduction to the reader on the subject called Environmental Law, so that any doubts about this subject can be solved, some doubts could be the following: What is the legal right under the protection of this subject? Who is the authority that is in charge of applying the environmental law? or What is the origin, history or importance of the environmental law? Next I emphasize about different figures, mostly of legal character, linked to the protection of the environmental law, covering from general to particular, focusing on the environmental law applied in the towns of Querétaro. Finally there is a brainstorm of ideas about the possibilities of modifying the order of the environmental law, applying these and giving an introduction to new figures on the subject.

In this work, the legal right which has charge of the environmental law, is described thanks to Mexico that is considered a country with many natural resources. But beyond this, the human being has degraded these natural resources because of the excess of exploitation. On the other hand, the social and governmental consciousness grows on a global level and protection plans are created for the environment. As a result of the above, a process of protection of the resources is being initiated, creating certain norms and authority in charge of this branch of the law.

Finally, I consider it important to correct the environmental norms through applying environmental policies adapted to world levels and also the design of strategies, instruments and principles that are of complete character, so that we can avoid isolated forces and generate a uniform process of protection and the conservation of world level environment.

In this sense, we should emphasize that the laws are not the only and most important means to avoid the degrading of the environment, but that we should look for alternate and novel mechanisms to generate from the environmental policy better results: to look for the protection of the natural resources and the environment, for this and for future generations.

Key words: environmental law, development sustainable, environmental politics, competitions

**... No dejes de soñar con la ilusión de un niño.
Camina sobre certezas y alza el vuelo hacia lugares inhóspitos de metas
ciertas.
Después de todo... nadie vive por ti y sin sueños se queda extinta
la existencia de huellas que hagan recordarte.
De las locuras nacen verdades realizables y de la transparencia del alma
renace la vida.
Hay tantas cosas que están lejos de nosotros, intenta por lo menos decir
que hiciste
todo lo que podías por alcanzar un sueño ...**

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme todo, salud, paz, felicidad, alegrías y tristezas, éxitos y fracasos, a las personas que menciono a continuación, en fin, simplemente no existen palabras para agradecer tanto.

A mis padres, por ser una guía, ejemplo y apoyo en mi vida, que me han enseñado las cosas valiosas en este mundo y me han dejado equivocarme como parte de la enseñanza de uno como ser humano, su sabiduría es única. Gracias pa's.

A mis hermanos, por estar ahí, y compartir momentos de todo tipo que nos han hecho crecer y madurar juntos. Gracias Mike, Eva, Ricardo y Pablo.

A mis amigos, por ser mi familia adoptiva, y conformar un núcleo a pesar de formar parte de una banda tan diversa, con lazos muy fuertes y parte de una historia común. Gracias Banda.

A aquella persona que si bien no abandonó mi corazón, si mi mente que se ocupó en escribir este proyecto, espero tener una vida para enmendar el tiempo perdido.

A los que me apoyaron y creyeron en mí, con su sustento y consejo, que es el más importante, el estar ahí y opinar a tiempo puede facilitar los éxitos. En especial mis tíos Martha y Paco, Yoya y Memín. Gracias por estar ahí

A los que no creyeron en mí, ellos también son un aliciente para alcanzar mis metas.

Al CIEPAM, un proyecto a mediano plazo al que le robé tiempo necesario para fortalecer sus cimientos. Gracias por la paciencia Alex.

A mi Universidad, maestros, sinodales, amigos y compañeros, lo que he logrado hasta el momento, no hubiera sido posible sin esta fuente de enseñanza, un apoyo tan fuerte y completo.

INDICE

	Página
Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Agradecimientos	iv
Indice	v
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. ORIGEN Y EVOLUCION DEL DERECHO AMBIENTAL.	6
I- BIEN JURIDICO TUTELADO POR EL DERECHO AMBIENTAL: EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES	6
II.- PRIMEROS INTENTOS POR PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE	12
III.- EL DERECHO AMBIENTAL	18
CAPITULO II. LA TUTELA DEL DERECHO AMBIENTAL.	25
I. EL DERECHO AMBIENTAL EN EL MUNDO	25
I.I EUROPA	26
I.I.I PROTECCION DE LA ENERGIA	30
I.I.I.I PROTECCION DE LA ATMOSFERA	31
I.I.I.II PROTECCION PARA O DE LA ENERGIA NUCLEAR	35
I.I.II PROTECCION DE AGUAS	35
I.I.III PROTECCION DE LAS SUSTANCIAS PELIGROSAS Y DE LA SALUD	36

I.I.IV PROTECCION SOBRE RESIDUOS	38
I.I.V PROTECCION DE RUIDOS Y VIBRACIONES	39
I.I.VI PROTECCION DEL MEDIO NATURAL Y DE LOS RECURSOS NATURALES	40
I.II ESTADOS UNIDOS	42
I.III CANADA	46
I.IV TURQUIA	48
II.- DERECHO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL EN LATINOAMERICA	51
III.- LEGISLACION AMBIENTAL EN MEXICO	62
 CAPITULO III. MARCO LEGAL DE LA PROTECCION AMBIENTAL EN MEXICO, LA COMPETENCIA DE SUS AUTORIDADES	 74
 I.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE	 75
I.I LEGISLACION FEDERAL	99
II.- LEYES ESTATALES DE PROTECCION AL AMBIENTE (COMPETENCIA EN EL ESTADO DE QUERETARO)	100
III.- REGULACION EN MATERIA PENAL AMBIENTAL	110
IV.- REGLAMENTOS, BANDOS Y OTRAS DISPOSICIONES MUNICIPALES	112
 CAPITULO IV. EL PROBLEMA, REGULACION VS. POLITICAS AMBIENTALES	 127
 I. POLITICAS AMBIENTALES	127
I.I. TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES	127
I.I.I ESTOCOLMO	129
I.I.II RIO DE JANEIRO	130
I.I.III JOHANESBURGO	132
I.II UN CLARO EJEMPLO, EUROPA	135

I.III LA POLITICA AMBIENTAL EN MEXICO	140
I.III.I PLANES DE DESARROLLO	140
I.III.II POLITICAS AMBIENTALES ESTATALES	152
I.III.III POLITICAS AMBIENTALES EN LA LEY ESTATAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE	156
II. INVASION DE COMPETENCIA	161
II.I IRREGULARIDADES LEGALES	161
II.II INSTRUMENTOS DE POLITICA AMBIENTAL	164
II.II.I PLANEACION AMBIENTAL	165
II.II.II ORDENAMIENTO ECOLOGICO DEL TERRITORIO	165
II.II.III INSTRUMENTOS ECONOMICOS	166
II.II.IV REGULACION AMBIENTAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS	168
II.II.V EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL	169
II.II.VI NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA AMBIENTAL	170
II.II.VII AUTOREGULACION Y AUDITORIAS AMBIENTALES	171
II.II.VIII INVESTIGACION Y EDUCACION AMBIENTAL	172
III. LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS AMBIENTALES	173
IV. DERECHO PENAL AMBIENTAL	177
 CONCLUSIONES	 182
I. HOMOGENEIDAD EN LAS POLITICAS AMBIENTALES	185
II. APLICACION DE LAS POLITICAS A LA REGULACION AMBIENTAL	186
III. APLICACION DE FIGURAS AMBIENTALES NOVEDOSAS	187
IV. REFORMAS A LA LEGISLACION	193
V. INCLUSION DE LA CIUDADANIA EN LOS PROCESOS DE PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE	194
VI. APLICACION DEL PRESUPUESTO DESTINADO AL	

MEDIO AMBIENTE	195
VII. DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL, RETOS Y OBSTACULOS	196
VIII. MODIFICACION A FIGURAS LEGALES	198
IX. OPCION POR MECANISMOS AUXILIARES (RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS AMBIENTALES)	201
COMENTARIOS FINALES	203
ANEXO	205
LITERATURA CITADA	210

INTRODUCCION

El siguiente trabajo, pretende inducir al lector por el interés del conocimiento de la materia denominada Derecho Ambiental.

El tema de la protección al ambiente es un tema en boga principalmente durante la segunda mitad del siglo XX en el cual, debido al crecimiento de la población, industria, así como al avance tecnológico, ha desatado una explotación indiscriminada de los recursos naturales, generando grave contaminación sin una adecuada regulación, alterando los ecosistemas y hábitats del mundo entero; por lo que fue principalmente en Europa donde se agilizó la expedición de normas que concientizaran a las personas y a las grandes industrias de implementar sistemas para minimizar el deterioro al ambiente.

A partir de 1988 en que fue creada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se intentó en México crear una regulación eficaz para disminuir el daño que ha sufrido el entorno ecológico en aras del progreso. La ley en cuestión fue creada a raíz de la preocupación y con base en propuestas para regular el desarrollo sustentable y la preservación, aprovechamiento y protección de los recursos naturales, a fin de prevenir y controlar las tendencias de deterioro de los mismos y sentar las bases para revertir los efectos que ocasiona. La ley en cuestión, adicionada y reformada en 1996, ha reconocido la posibilidad de vincular la política de aprovechamientos naturales con el principio de desarrollo sustentable, asumiendo que la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes no puede ignorar las necesidades de las generaciones futuras. Entre algunas de las propuestas más innovadoras surgen a raíz del federalismo mexicano, que sugiere una mayor participación de las Entidades Federativas y los municipios, siempre

siguiendo un proceso de descentralización ordenado, efectivo y gradual de la administración, ejecución y vigilancia ambiental en favor de las autoridades locales; ampliar los márgenes de participación ciudadana; etc.

No obstante el avance que se ha tenido en la materia, la falta de visión a futuro o de organización, de correcta planeación de un desarrollo sustentable, así como en la elaboración de leyes encargadas de la protección al ambiente, ha traído como consecuencia que no sean sancionadas las diversas infracciones que se cometen al violar las disposiciones antes mencionadas, trayendo ineficiencia de la normatividad ambiental, lo cual ocasiona un detrimento constante de nuestros recursos, lo cual perjudica la salud de, no solo nuestros hijos, sino que ya es un problema presente que debe atacarse para permitirnos tener un medio ambiente sano, y al mismo tiempo dar este privilegio a generaciones futuras.

Si bien la materia no es nueva, al encontrarse en las Constituciones de todo el mundo desde el siglo pasado, y teniendo una importante evolución a partir de los años setenta, contando con estudiosos del tema de la talla del Dr. Raúl Brañes, el Dr. Ramón Ojeda Mestre, a nivel mundial, y a nivel nacional a la Dra. Raquel Gutiérrez Nájera, o la Mtra. María del Carmen Carmona Lara. A nivel local el tema de los resultados de la aplicación de la legislación ambiental y sus herramientas no ha sido abordado de manera integral.

Concretamente en la ciudad de Santiago de Querétaro han surgido problemas en cuanto a la aplicación de la normatividad ambiental, así como en la competencia de sus autoridades, por lo que se considera necesario analizar este tema desde la vertiente de aplicación local.

Nos preocupa principalmente que la normatividad en materia ambiental alcance los objetivos que se proponen que es la efectiva protección al ambiente, creando un desarrollo sustentable del avance y progreso de la sociedad con el

equilibrio y conservación al medio ambiente. Algunas de las normas de carácter ambiental son insuficientes u oscuras por lo que su aplicación resulta inconstitucional. Lo que buscamos con esta investigación es que las normas que existen actualmente se adapten al medio en el que se aplica, y al aplicarlas adecuadamente se logre el objetivo de esta.

De acuerdo a los intereses de la presente investigación, los métodos a utilizar varían de acuerdo a la estructura de la misma, es así que la parte histórica y el antecedente teórico utilizaremos el método histórico y el analítico jurídico; en el análisis del problema se usará el método inductivo- deductivo. Para el capítulo del marco legal del problema se utilizará el método positivo y el analítico; para el capítulo que sugiere la acción innovadora el trabajo, buscaremos aplicar la perspectiva, de los alcances del mismo; además, sin llegar a aplicar la técnica legislativa, se darán acercamientos a propuestas de modificación de leyes y creación de reglamentos.

El hilo conductor de este trabajo consiste en que la deficiencia en la elaboración de las leyes en materia ambiental tanto administrativa como civil y penal, se debe en parte al centralismo por parte del gobierno Federal, a la falta de claridad en la elaboración de las leyes de la materia así como a la ambigua y raquítica organización de los cuerpos u órganos de protección ambiental en los ámbitos estatal y municipal, así como la falta de presupuesto destinado a estos organismos especializados, lo cual trae como efectos la falta de sanción hacia las infracciones ambientales, la constante invasión de competencias y la ineficiencia en los órganos encargados de proteger al ambiente, no lográndose con esto un desarrollo sustentable. Como solución es necesario reformar las leyes ambientales tanto Federales como estatales y la reglamentación municipal así como a los Códigos Penales con el objeto de dar claridad y certidumbre jurídica en el marco de protección al ambiente. Otra solución es el otorgar a las instituciones ambientales mayor presupuesto para lograr una mayor cobertura, teniendo como consecuencias una mejor aplicación de la ley.

El presente trabajo puede usarse en diversos ámbitos, desde su uso como fuente de información en la biblioteca para estudiosos del tema que deseen recopilar una propuesta fresca sobre la materia; hasta el uso para que el legislador proponga una iniciativa factible, realizable y no tiene inclinaciones partidistas ni intereses políticos, buscando solo la eficiencia de la normatividad en referencia.

Entrando al cuerpo del trabajo, en el Primer Capítulo se trata el bien jurídico tutelado por esta materia, es decir, el medio ambiente y los recursos naturales, los cuales en la escala mundial han sido sobre explotados, y hasta el siglo anterior surgió un legítimo interés por parte de las autoridades de todo el mundo de proteger estos bienes fungibles. Terminamos este apartado con el concepto de derecho ambiental *per se*, así como las opiniones de diversos tratadistas del tema acerca de su existencia.

En el Segundo Capítulo, nos encontramos con las diversas maneras en que el medio ambiente y los recursos naturales son protegidos mundialmente. Se hace hincapié en la protección de los países del primer mundo como los miembros de la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y Canada, para pasar a países con una megadiversidad ambiental similar a México, como Turquía y Latinoamérica. Este Capítulo de la misma manera abarca el sistema jurídico de protección ambiental en nuestro país.

El Capítulo Tercero comprende la legislación ambiental específica que se aplica en el territorio Nacional, partiendo de lo general (Legislación Federal), a lo particular (reglamentos municipales), aterrizando este análisis en la ciudad de Santiago de Querétaro. Dentro de este Capítulo analizamos la competencia de las autoridades ambientales en un sistema de concurrencia de los tres niveles de gobierno, percatándonos de vacíos en la ley y una clara ausencia de reglamentación que delimite en ocasiones las facultades de las autoridades.

En el Capítulo Cuarto, presentamos los criterios de políticas ambientales que han sido adoptados tanto a nivel mundial como nacional, lo cual se enfrenta con los planes de desarrollo y la legislación existente en nuestro país, al no buscar estos últimos un fin global y común de acuerdo a estos criterios de sustentabilidad y desarrollo comunes en el orbe.

Dentro de este Capítulo se desarrolla la problemática que se presenta por la inadecuada aplicación de la Ley Ambiental, así como la ineficaz o insuficiente aplicación de los distintos instrumentos de política ambiental existentes. En la parte final de este apartado, se mencionan dos temas trascendentes para el progreso de la Legislación Ambiental, la responsabilidad civil por daños ambientales y el derecho penal ambiental, los cuales se consideran figuras accesorias, pero no por eso menos importantes en la evolución de una materia, que en si misma mantiene una interrelación con tan variados y diversos sectores de la economía y la sociedad, así como con respecto al aprovechamiento de los recursos estratégicos del país.

La parte final de este trabajo de investigación retoma las conclusiones de otros investigadores del tema, y refuerza las soluciones planteadas por estos mismos. Por otra parte, se proponen una serie de medidas para ser adoptadas tanto por la autoridad, como por los ciudadanos, para que la legislación ambiental sea una herramienta real pero no la única para proteger el medio ambiente.

CAPITULO I. ORIGEN Y EVOLUCION DEL DERECHO AMBIENTAL.

I.I- Bien jurídico tutelado por el Derecho Ambiental: El Medio Ambiente y los Recursos Naturales

Antes de adentrarnos al tema del derecho ambiental, su evolución, estado actual, problemática y posibles soluciones, vale la pena definir el bien jurídico protegido por esta serie de normas que más adelante analizaremos, nos referimos a los recursos naturales, los cuales pueden definirse como “todo medio de subsistencia de las gentes, que éstas obtienen directamente de la naturaleza”¹. Esta clase de recursos son aprovechados por el hombre ya sea de manera directa, utilizándolos, o bien pueden ser transformados para un mejor uso y aprovechamiento.

Una de las clasificaciones que nos puede ayudar al tema que pretendemos tratar la realiza la Dra. Raquel Gutiérrez Najera², la cual clasifica a los recursos naturales en renovables y no renovables, los cuales dependen del tiempo que tardan en regenerarse o en obtenerse del medio natural, no tanto por la dificultad de obtenerlo, sino por el tiempo que implica su regeneración. La normatividad busca regular el aprovechamiento de ambos recursos pero de distinta manera, mientras que en los recursos no renovables se toma como principal política la limitación y uso controlado, en los recursos renovables se busca el aprovechamiento de los mismos, pero sin descuidar su regeneración y control.

México cuenta con una diversidad biológica como pocos países, la gran riqueza que cuenta nuestro país no han sido aprovechadas en muchas ocasiones, o la explotación indiscriminada de los recursos ha generado la desaparición de

¹ BASSOLS, Batalla, A., citado por GUTIÉRREZ, Najera Raquel.

² GUTIÉRREZ, Najera, Raquel, “Introducción al Estudio del Derecho Ambiental”, 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000, p. 1.

muchas especies, muchas de ellas endémicas, es decir, que solo se encuentran en esta región del planeta. México es considerado como uno de los siete países megadiversos en el planeta, por lo que su riqueza puede y debe ser aprovechada sin permitir la depredación del mismo ecosistema³.

En materia de flora, se cuenta con cerca de 9,300 especies endémicas, lo cual se explica muchas veces por la antigüedad de la flora mexicana y un grado de aislamiento ecológico, aunado al grado de aridez del suelo mexicano⁴.

En cuanto a fauna se refiere, se cuenta con 3,032 especies de vertebrados, entre los cuales se encuentran 368 especies de reptiles con el carácter de endémicos, así como 174 especies de anfibios, 163 especies de peces 136 especies de mamíferos y 111 especies de aves. Algunas de estas especies han sido objeto de normatividades y protección especial como el caso de la tortuga marina, la ballena gris y la mariposa monarca.⁵

En cuanto a vegetación y recursos forestales, la superficie correspondía a 1343.6 millones de hectáreas en 1971, mientras que para 1991 cubre 141.5 millones de hectáreas del territorio nacional. La deforestación continúa, para llegar a 1994 en que únicamente la superficie forestal arbolada correspondía a 56.8 millones de hectáreas⁶. Estos bosques cumplen una función de estabilización de los ecosistemas pues contribuyen a mantener la calidad del aire y del agua, la recarga de acuíferos, mitigan la erosión del suelo, e intervienen en la regulación de la temperatura, funcionan como depósitos de carbono que permiten el control del efecto invernadero y el proceso de calentamiento global. Desde una perspectiva económica, los bosques templados del país presentan decrementos de 1.5 a 15

³ FLORES Villela, O.O. y Gerez Fernández P.; “Biodiversidad y conservación en vertebrados, vegetación y uso del suelo”, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, UNAM, México D.F., 1994, p. 439.

⁴ Ibidem, p.125.

⁵ Ibidem, p. 129-133.

⁶ SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS, “Inventario Forestal periódico”, México, Sociedad, Derecho y Medio Ambiente, MERINO, Pérez Leticia, CONACIT, UAM, PROFEPA, 2000, p. 58.

metros cúbicos de madera por hectárea anuales, dependiendo del clima y suelo. Sin embargo el promedio de productividad solo es del 1.3 metros cúbicos por hectárea. Cerca del 75% de los bosques están en manos de ejidos y comunidades indígenas, con derechos de propiedad, aunado al carácter de recurso comunitario, también son fuente de ingreso para el sector privado, y cuyos grupos de interés, llámese sector privado, de servicios públicos locales, regionales o globales, trae a menudo una serie de conflictos sobre el derecho al aprovechamiento de estos productos forestales.

Los recursos no renovables también son de gran importancia en el territorio mexicano; teniendo así en materia de agua, 11,592.77 kilómetros de costas, además de 12,500 kilómetros de lagunas costeras y esteros. En cuanto al suelo, la superficie del país es de 196 millones de hectáreas, de las cuales el 34% no presenta erosión, el 50% esta erosionado moderadamente y el 16% esta totalmente destruida. Aunado a este proceso de desertificación constante esta el factor de la inclinación de los suelos, superior al 25%. En materia de aire, la atmósfera consiste en capas y mezclas de gases, vapor de agua y partículas sólidas y líquidas. Los hidrocarburos, cuya estructura molecular se basa en cadenas de carbono e hidrógeno, como el petróleo o el gas natural, constituyen una de las principales fuentes de energía en el mundo. Las principales reservas de hidrocarburos en nuestro país, se encuentran en la cuenca de Chicontepec, ubicada en el llamado Paleocañon, en el norte de Veracruz, las áreas mesozoicas de Tabasco y Chispas, en la plataforma marítima de la Sonda de Campeche y en la cuenca de Sabinas, entre los estados de Coahuila y Nuevo León. Algunos de estos yacimientos son más abundantes que otros, pero no siempre son tan accesibles. En cuanto a minerales se refiere, los depósitos que se encuentran en nuestro país fueron reconocidos desde tiempos de la conquista, y el aprovechamiento del mismo aun no ha sido correctamente empleado. Alrededor de dos terceras partes del territorio esta constituido por rocas ígneas y metamórficas, y actualmente se encuentra la extracción de 29 minerales en 300 municipios de 28 estados de la República. Entre los principales minerales se

encuentran el oro y la plata, 11 metales industriales ferrosos, 4 metales y minerales siderúrgicos y 12 minerales no metálicos.

Si bien el aprovechamiento de los recursos naturales es inherente a la naturaleza del hombre, el cual se ha aprovechado de ellos alrededor de la historia, no es sino hasta principios de los años sesenta, en que la preocupación por la protección del medio ambiente se acrecienta, principalmente en países industrializados en Europa y Norteamérica, debido a la acumulación de desechos producidos por actividades industriales, es decir, la contaminación del agua, aire y suelos. Entre las principales perturbaciones que se tienen en el medio ambiente, son: la destrucción porcentual sostenida de la parte de ozono; la continuada contaminación y la sobre depredación humana del océano mundial; la erosión derivada del mal uso del suelo y la desertificación que de ella se deriva; la tala indiscriminada de las selvas tropicales del planeta; la devastación de los bosques templados por la lluvia ácida y la contaminación generalizada de tierras, aguas y aire por desechos tóxicos y radiaciones⁷.

Según Bolaños⁸, los problemas ambientales los podemos identificar de la siguiente forma:

1. Degradación del suelo y deforestación de selvas tropicales; con sus principales causas como el uso inapropiado, la erosión, la salinización y alcalinización, encharcamiento, degradación química y su conversión para usos no agrícolas, la desertificación y la deforestación;
2. Contaminación del agua; la cual implica las modificaciones de las propiedades físicas, químicas y biológicas del agua;
3. Contaminación del aire; los gases y las partículas deben exceder en cantidades

⁷ GUTIÉRREZ Najera, Raquel, op. Cit., p. 16

⁸ BOLAÑOS, F., "El impacto biológico. Problema ambiental contemporáneo", Coordinación General de Estudios de Posgrado, Colección Posgrado, No. 7, Instituto de Biología, UNAM, México, 1990.

que causen efectos adversos sobre el hombre y su ambiente;

4. Cambios climáticos y el calentamiento de la tierra; provocado por la tala de selvas, cambios climáticos, alteración de los ciclos hidrológicos, reducir la cubierta vegetal y acumulación de bióxido de carbono;
5. Adelgazamiento de la capa de ozono; y
6. Crecimiento urbano, ruido y basura; debido al rápido crecimiento de las ciudades sin una adecuada planificación.

De una forma mucho mas genérica, Miguel Acosta Romero nos da una definición de contaminación que cito a continuación: “un fenómeno que incluye muchas sustancias que se encuentran normalmente en la naturaleza, pero que se convierten en contaminantes cuando la intervención del hombre cambia sus concentraciones normales y provoca desequilibrios en los sistemas ecológicos”⁹

El autor anteriormente citado nos menciona que entre las principales causas de la contaminación se encuentra el crecimiento no planeado de las áreas urbanas y por el desarrollo de las actividades industriales, lo que provoca se arroje al medio natural, elementos y sustancias en concentraciones tales que no pueden ser absorbidas o biodegradadas, rebasando la capacidad de auto depuración de los ecosistemas. Del mismo modo, Acosta Romero¹⁰ menciona que la explosión demográfica es la principal causa de contaminación, lo anterior debido a las siguientes causas:

1. La ejecución de proyectos de desarrollo, en materia de obra pública y privada, se han desarrollado sin una adecuada evaluación del impacto ambiental que ocasionan;

⁹ ACOSTA, Romero, Miguel, “Derecho administrativo especial”, Edit. Porrúa, México, 1998, p.447.

¹⁰ ACOSTA, Romero, Miguel, op. cit., p. 449.

2. La falta de un desarrollo y aplicación de tecnologías adecuadas a las diferentes condiciones ecológicas, sociales, económicas y culturales del país;
3. El desconocimiento y carencias de información sobre la variedad y capacidad de soporte de nuestros ecosistemas, que conlleva una irracional explotación de los recursos naturales;
4. La ausencia de una responsabilidad ecológica en la ciudadanía, debido a la inexistencia de una sistemática educación ambiental, que genere una conciencia nacional sobre el tema;
5. La carencia de un ámbito jurídico adecuado a partir de nuestra Constitución general;
6. La limitación de nuestros instrumentos financieros, administrativos y de los mecanismos de gestión, en la solución de problemas ecológicos.

Considero que más que el origen del problema, el autor nos facilita algunas de las principales soluciones a la problemática de la contaminación y protección al medio ambiente, sin embargo, al no ser conveniente que demos soluciones sin antes plantear el problema, retomaremos al autor posteriormente, ya que tengamos bien limitado el tema que nos ocupa.

Retomando el tema en cuestión, aquí es donde entra el Derecho como herramienta de búsqueda del bien común, la paz social, la equidad y el orden, máxime si esta de por medio la supervivencia misma del planeta. Dados los problemas presentados anteriormente, surge la necesidad de delinear políticas, estrategias y orientaciones para buscar condiciones de sustentabilidad en nuestro planeta.

II.- Primeros intentos por proteger el medio ambiente

La consolidación de los Estados trajo como efecto que más que una política común para proteger el medio ambiente, se realizaran acciones aisladas, cada quien viendo por su territorio y población, lo cual trajo estrategias ambientales sin efectos globales. Sin embargo, ha existido la búsqueda de estrategias, principalmente de los países industrializados, al concientizarse del peligro que resulta la acelerada destrucción de los recursos naturales, por lo que son principalmente cuatro las reuniones de carácter internacional las que establecieron principios para la conservación del medio ambiente, las cuales fueron acogidas por la mayoría de los países industrializados, a saber:

1. La Reunión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre medio ambiente humano, celebrada del 5 al 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia, la cual da las bases actuales para la modificación y en consecuencia protección constitucional del medio ambiente en la mayoría de las constituciones de América Latina. Su principal principio "todos tenemos derecho a gozar de un ambiente sano", y su concepto "el ecodesarrollo".
2. La Estrategia mundial para la conservación, promulgada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 1980, con un contenido teórico, destacando los conceptos de "desarrollo sostenible o sustentable" y el de "participación social".
3. La Reunión de Río de Janeiro Brasil, celebrada del 3 al 14 de junio de 1992, donde se perfila un nuevo orden en el ámbito ambiental, con una amplia participación de la sociedad civil que pone en entredicho los conceptos de soberanía y estado de derecho. Su principal concepto: la biodiversidad. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

4. Finalmente, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada del 26 de agosto al 4 de septiembre del 2002, en Johannesburgo Sudáfrica, donde se fortalecen los principios de la reunión celebrada diez años antes en Río, y el desarrollo sostenible se encuentra en una etapa de evolución hacia el futuro.

Estas conferencias, con el fin de no estancarnos en este tema, serán tratadas con posterioridad, así como la serie de conceptos que se manejan y fueron adoptados en estas reuniones.

A partir de esta serie de conferencias, se crearon una serie de instituciones encargadas de darle el sustento jurídico o bien el apoyo necesario a esta evolución en busca de la conservación de los recursos. Este llamado *Movimiento Ecologista*¹¹ surge en respuesta a la destrucción del ambiente, en franca oposición al crecimiento económico y modelos de desarrollo que buscaban el progreso a costa de la devastación ambiental.

Uno de los principales principios que es conveniente entrar a fondo en su estudio y que a lo largo del presente trabajo va a dar diversas concepciones y giros, de acuerdo a cual sea la figura jurídica o política que la ocupe es el de *Desarrollo Sustentable o Sostenible*, el cual es definido como:

*“Aquel que satisface las necesidades del presente, sin riesgo de que las futuras generaciones no puedan satisfacer sus propias necesidades”*¹².

Este principio debe ser abordado desde una perspectiva económica. A partir de la mitad del siglo XX el centro de atención en materia económica era el desarrollo de los centros urbanos, atrayendo gente con promesas de empleo y un nivel de vida superior al de los medios rurales, sin embargo el desarrollo también

¹¹ GUTIERREZ Najera, Raquel, op. cit., p. 52

¹² GONGORA, Soberanes, Janette, “El Ecologismo en México”, Serie crisis y sujetos sociales en México; Enrique de la Garza Toledo “Coordinador”, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1992.

de dio en el campo, quedando personas en este medio buscando una mejor forma de vida en la agricultura y la cría de animales. No obstante lo anterior, dicho desarrollo no se efectuó de manera total ni equitativa, generándose gran desigualdad en el aprovechamiento de los recursos, latifundios, depredación en algunas zonas, etc.

A partir de este desmedido y descompensado desarrollo surge en la conferencia de Estocolmo, en 1972, el concepto de Ecodesarrollo, el cual puede ser explicado como:

“El desarrollo a nivel regional y local, congruente con las potencialidades del área en cuestión, prestándose atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales y a la aplicación de los estilos tecnológicos apropiados, y la adopción de formas de respeto hacia los ecosistemas naturales, centrando su objetivo en utilizar los recursos según las necesidades humanas, y mejorar y mantener la calidad de la vida humana para esta generación y las futuras”¹³

Posteriormente, en 1980, es retomado el anterior concepto, buscando conciliar el desarrollo con la conservación de los recursos naturales, creándose el concepto de desarrollo sustentable, con el propósito de buscar tres propósitos principales:¹⁴

- Mantener los procesos ecológicos y los sistemas vitales de los cuales dependen la supervivencia y el desarrollo humano;
- Preservar la diversidad genética, los programas necesarios para la protección y mejora de las plantas cultivadas y de cría de animales domésticos y de microorganismos; y

¹³ STRONG, Maurice S., Documento para la WWF, inédito, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1996. p.36

¹⁴ Unión internacional para la Conservación de la Naturaleza, Estrategia Mundial para la conservación, 1980

- Asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas que constituyen la base vital de subsistencia para millones de comunidades rurales y de industria.

Los gobiernos latinoamericanos, se adentraron en el tema, celebrando una reunión en Cocoyoc, México en 1984, sobre aspectos esenciales del Desarrollo Ecológico los cuales se resumen en 8 puntos:

- El ecosistema o región geográfica, (cuenca hidrográfica), constituye la unidad básica para el desarrollo;
- Los recursos naturales y los seres humanos deben tratarse sobre una base legal como elementos de un sistema total;
- Deben crearse mecanismos que procuren una participación de todas las personas interesadas o afectadas por el proceso de desarrollo;
- El desarrollo debe prestar atención de modo fundamental a las necesidades básicas de la población humana: alimentos, agua, salud, recursos, educación y derechos humanos;
- Las tecnologías que se utilicen en el proceso de desarrollo, deberán respetar los procesos ecológicos, por lo que deberán evaluarse antes de su implantación;
- Toda acción humana deberá realizarse de tal manera que mantenga la productividad de la biosfera y los estratos de la superficie del planeta tierra, en los que funcionan los ecosistemas terrestres y acuáticos, de los que depende la vida; las actividades humanas deberán de llevarse a cabo de tal manera que utilicen sabiamente la energía y los materiales de la tierra, y respeten,

mantengan y conserven los procesos naturales que producen y hacen los recursos naturales y la energía; y

- El desarrollo deberá respetar y mantener la diversidad de la vida natural y de las vidas humanas, para poder mantener la disponibilidad de opciones para ésta y las futuras generaciones.

El Dr. Raúl Brañes¹⁵, en una conferencia presentada en Paestrum Italia, en 1997, da un panorama del concepto de desarrollo sustentable, o como el le llama, sostenible, el cual entre sus principales ideas se encuentran:

“En toda Constitución subyace un modelo de desarrollo económico, que se establece mediante un conjunto de disposiciones que configuran lo que se llama la “constitución económica” ...La idea de desarrollo que se encuentra presente en las Constituciones Política de América Latina se ha enriquecido en los últimos años con la incorporación de la idea del desarrollo sostenible, que de acuerdo con la conocida fórmula del Informe de la Comisión Brundtland (1987) es un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades...”

“...La prescripción constitucional de que el Estado y la sociedad civil deben proteger el medio ambiente implica, por si misma, la idea de que la Constitución promueve un modelo de desarrollo sostenible. ...Algunos ejemplos pueden ilustrar como, progresivamente, se ha venido dando este hecho, empezando por la Constitución de Guatemala, que en 1985 estableció que “el Estado, las Municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación ambiental y mantenga el

¹⁵ BRAÑES, Raul, conferencia “El constitucionalismo ambiental latinoamericano”, Congreso Internacional en Paestrum, Italia, Ambiente e cultura, de Patrimonio comune de l’Umanita, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 1999.

equilibrio ecológico" (artículo 97)... en 1998, la Constitución de Brasil explicitó que correspondía al Poder Público y a la colectividad el deber de proteger el medio ambiente y "preservarlo para las generaciones presentes y futuras" (artículo 225). ...Finalmente, la Constitución de Argentina dispuso en 1994 que "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..." (Artículo 41), fórmula que por cierto es casi idéntica a la empleada en el ya mencionado Informe de la Comisión Brundtland".

Finalmente, en febrero del 2002, se reunieron en Cancún, Quintana Roo, ministros de Medio Ambiente de países megadiversos afines, los representantes de Brasil, China, Costa Rica, Colombia, Ecuador, India, Indonesia, Kenia, México, Perú, Sudáfrica y Venezuela, y marcando como estrategia un mecanismo de consulta y cooperación para promover nuestros intereses y prioridades relacionados con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, desarrollaron los siguientes puntos:

- Promover la conservación in situ y ex situ de la diversidad biológica en los países de origen y el desarrollo de proyectos conjuntos de investigación y para realizar inventarios de sus recursos, así como para invertir en el desarrollo y aplicación de tecnologías endógenas en apoyo a la conservación misma y de actividades económicas sostenibles a nivel local;
- Explorar conjuntamente vías para intercambiar información y armonizar las respectivas legislaciones nacionales para la protección de la diversidad biológica, incentivar la propiedad intelectual en estos campos y la cooperación científica, tecnológica y biológica.
- Establecer marcos regulatorios que generen incentivos para la conservación y el uso sustentable de los recursos biológicos, tomando en consideración esfuerzos e iniciativas subregionales existentes

Las anteriores conferencias trajeron el interés en toda Latinoamérica sobre diversos conceptos de derecho ambiental, desarrollo sustentable, ecodesarrollo, etc., pero antes de entrar a las primeras reformas que se hicieron en materia constitucional y en materia de legislación en Latinoamérica, vela la pena definir el concepto de derecho ambiental, lo cual abordamos en el siguiente subcapítulo.

III.- El Derecho Ambiental

El Derecho, como regulador de conductas humanas, busca normar y regular las conductas atentatorias contra el ambiente, y rompe con las divisiones tradicionales del derecho, es un conjunto de normas novedosas, y en cierta forma difícil de catalogar. Una definición de derecho ambiental la da el maestro Brañes y puede ser la siguiente:

“Es el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”¹⁶.

El derecho ambiental tiene que ver con la conservación de la vida pero no sólo de la vida humana, sino considerando todas las maneras en que aquella se expresa. En este sentido, el Derecho Ambiental está constituido por “el conjunto de normas que hacen posible la vida en todas sus formas”¹⁷.

En opinión de Raquel Gutiérrez Nájera, la definición del Dr. Brañes es limitada, y ella lo define como:

¹⁶ _____, “Manual de derecho ambiental mexicano”, 2º edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pag. 27-35.

¹⁷ _____, “Derecho Ambiental Mexicano”, Edit. Universo XXI, México, 1987, p. 56.

“Es el conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos.” O bien como “ El conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat”¹⁸

En el mismo sentido Martín Mateo¹⁹ parte en el sentido de la realidad sistemática en que incide; como un conjunto de elementos interrelacionados que pueden ser simples o complejos y que constituyen el soporte de la vida, interrelacionan con los organismos naturales, tienen ámbito planetario, y estos sistemas ambientales, sean materiales, físicos o químicos, suministran los elementos necesarios para que la vida se mantenga y evolucione.

Por otra parte, considerando que las diversas formas de vida se desarrollan en la biosfera, el derecho ambiental lo podemos definir como:

“el conjunto de normas jurídicas que están orientadas a la protección de la biosfera” y en consecuencia los distintos elementos de la biosfera constituyen los bienes jurídicos protegidos por el derecho ambiental.

Pero la vida no puede ser estática, es un proceso biológico, y bajo esa óptica el derecho ambiental tiene que ver con la continuidad de la vida sobre la tierra, es decir, con el equilibrio de los ecosistemas, se ocupa de la protección de la vida, pero lo hace tomando en consideración los numerosos elementos y las complejas relaciones que, momento a momento, permiten que la vida sea posible. El equilibrio entre este conjunto de elementos y relaciones que hacen posible la continuidad de las formas de vida en la tierra, es ahora entonces el bien jurídico protegido por el derecho ambiental.

¹⁸ GUTIÉRREZ, Najera, Raquel, op. cit. p. 118.

¹⁹ MARTÍN, Mateo, Ramón, “Manual de derecho Ambiental”, Edit. Trivium, Madrid, 1995, p. 24.

En consecuencia, si como hemos dicho, el bien jurídico protegido por el derecho ambiental es la vida, pero no sólo la vida humana sino todas las formas de vida que coexisten dentro de diversos ambientes (y que en su conjunto integran al medio ambiente); tiene dos consecuencias:

Primera. Es objeto de regulación del derecho ambiental todas aquellas conductas humanas que de una u otra manera pueden alterar el equilibrio que existe de origen entre los elementos del medio ambiente y, pongan en peligro mediato o inmediato la continuidad de las formas de vida.

Segunda. No puede pretenderse agrupar a todas esas normas jurídicas en un sólo ordenamiento legal. Esas normas están presentes en diversos cuerpos legales globalizadores o sectoriales. El derecho ambiental no es un derecho de código sino de reagrupamiento y de síntesis.

En resumen, las principales características del derecho ambiental son las siguientes:

- Su objeto es la tutela de todas las formas de vida, incluyendo los sistemas naturales que hacen posible la vida: agua, aire y suelo.
- Es predominantemente público, es impositivo por el Estado en cuanto regula las relaciones del hombre con su entorno.
- Es multidisciplinario, ya que es una disciplina de síntesis, integradora de una serie de cuerpos jurídicos.
- Vocación universalista, la norma ambiental tiene un ámbito localizado de aplicación pero incide en las relaciones entre los distintos estados, rompiendo el concepto tradicionalista de la soberanía.

- Los intereses colectivos, ya que los recursos naturales son de todos, y en general se tutelas los derechos subjetivos.
- Supraconstitucional, ya que su rango excede los derechos estatales, se ubica en un escalafón superior y deben ser para todos los habitantes del planeta.

En el derecho ambiental, como en todas las ramas del derecho, existen diversos principios que regulan la correcta elaboración y cumplimiento de las normas, en el derecho ambiental son los llamados megaprincipios²⁰ y son:

1. Ubicuidad.- Es de carácter horizontal y general, rebasa un enfoque constitucionalista y garantiza o permite exigir la protección al ambiente por todos los instrumentos jurídicos y públicos existentes.
2. Sostenibilidad.- Una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos.
3. Globalidad.- Referido al concepto de una sola tierra, pensar globalmente y actuar localmente. Se refiere a todos los habitantes del planeta y todos los poderes públicos que en él ejercen, la naturaleza integral e interdependiente de la tierra.
4. Subsidiaridad.- Corresponde a cada grupo local tomar las medidas para la gestión ambiental.
5. Solidaridad.- Se debe responder equitativamente y con espíritu de solidaridad

²⁰ Los grandes principios del Derecho Ambiental o megaprincipios”, SEMARNAP-PROFEPA, México, 1996, p. 24-30.

para conservar, proteger y restablecer los ecosistemas de la tierra.

6. Preventivo.- Se privilegia la prevención de conductas atentatorias al medio, ya sea mediante retribución o castigo.
7. El que contamina paga.- o el asumir la responsabilidad en función de los costos, de los actos contra el medio ambiente.
8. Contaminación.- Todos los estados son responsables de modo diferenciado en razón de la contribución de cada uno de la degradación y contaminación.
9. Precaución o cautela.- Aun la inexistencia de la certeza científica sobre la peligrosidad de cualquier actividad, pero durante la duda razonable, se prohíba o se ejecuten las medidas pertinentes a fin de contrarrestar el posible riesgo.

Dadas las características y los mega principios del derecho ambiental, la naturaleza del mismo es de carácter administrativo, por lo que la evolución del mismo está basada en gran parte en tres parteaguas a saber:

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

Con lo anterior nos damos cuenta que el principal sostén para el desarrollo del derecho ambiental, fueron los Tratados Internacionales, principalmente la Convención de Estocolmo, en 1972, la de Río de Janeiro en 1992, la del Cairo Egipto, sobre desarrollo social en 1994, la de población, celebrada en Oslo, Noruega en 1995, y la de Johannesburgo, celebrada en el 2002.

Por lo anterior se desprende que el Derecho Ambiental en México, son una serie de normas que tienen su origen en diversos lugares y cuyo ámbito de aplicación es variado, para ser aplicada de manera general, con una serie de objetivos, pero sobre todo que sea funcional, hay que realizar distintas reformas, ya que dicha legislación tiene aún factores que perjudican su correcta aplicación como puede ser:

- Legislación sectorial: que responde al uso, protección, conservación y aprovechamiento de determinado recurso natural.
- Ausencia de un marco doctrinario en Derecho Ambiental y políticas acorde a éste.
- Ausencia de procedimientos administrativos claros, para una correcta aplicación de la norma ecológica; cada ley que regula determinado recurso, estatuye un procedimiento propio que muchas veces no va mas allá de la sanción administrativa y sin una sistematización técnica y jurídica;
- Indefinición de competencias entre los distintos niveles de gobierno en materia ambiental, a nivel federal, estatal y municipal;
- Falta de claridad en la delineación de políticas y conceptos internacionales relativos a la problemática ambiental así como a la formulación de mecanismos para la aplicación del derecho ambiental en el ámbito

internacional; y

- Ausencia de orden y sistematización de la legislación ambiental, de tal manera que las reformas legislativas en este campo, respondan a un proyecto y a una interpretación integral del ambiente y de los ordenamientos jurídicos ya existentes.²¹

Visto lo anterior, y con el fin de intentar agrupar todos los elementos anteriormente explicados, nos encontramos con una definición para el Derecho Ambiental, propia y es la siguiente:

“El Derecho Ambiental es entendido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta de los seres humanos en su relación con su hábitat y las formas de vida que habitan en el, por tanto, este conjunto de normas debe ser aplicado en búsqueda de intereses colectivos, tutelando al medio ambiente de forma universal”.

²¹ GUTIERREZ, Najera, Raquel, “Soberanía, Control y Medio Ambiente, La utopía del Siglo XXI”, tesis doctoral, CNACIPE, México, 1994.

CAPITULO II. LA TUTELA DEL DERECHO AMBIENTAL.

I. El Derecho Ambiental en el mundo

Es muy importante notar los avances que en materia ambiental se han desarrollado en los países del primer mundo, principalmente en Europa y Norteamérica, en los cuales el deterioro al ambiente ha sido de manera acelerada, debido en gran medida, a los medios de producción que se desarrollan de manera vertiginosa, y esto ha generado una serie de figuras que se han ido adoptando en distintos países debido a la urgencia de implementarlas, ya por que sean preventivas del deterioro ambiental, ya por que sean sancionadoras de una manera ejemplar a grandes consorcios o importantes industrias que en sus procesos productivos han generado un daño irremediable al ambiente.

Por eso, más que dedicarnos a estudiar a fondo los sistemas jurídicos en el mundo, a manera de derecho comparado, se estudiarán las figuras que se han adoptado en el orbe para tutelar el bien jurídico del medio ambiente.

En la mayoría de las constituciones en el mundo, a partir de las dos primeras conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, en 1972 y 1992 se han ido incorporando principios como el desarrollo sostenible, el deber del estado y de la sociedad de proteger el medio ambiente, el deber de proteger ciertos componentes específicos del medio ambiente, la regulación de ciertas actividades, la protección del patrimonio cultural, el derecho a un medio ambiente adecuado y las garantías de dicho derecho, el deber de accionar en defensa de los intereses ambientales, la responsabilidad por el daño ambiental, el derecho de participación de la sociedad y el derecho de información.

Esta incorporación ha sido gradual pero exitosa, ya que al incorporar la idea de “desarrollo sostenible”, como dice el maestro Brañes²², de acuerdo con la conocida fórmula del Informe de la Comisión Brundtland (1987), es un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

I.I. Europa

Un buen inicio es Europa. Según datos de la Agencia Europea del Medio Ambiente, cada año se producen cerca de 2,000 millones de toneladas de residuos en los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, cifra la cual aumenta en un 10% anual. El dióxido de carbono ha observado un aumento, principalmente el CO₂ procedente de las economías domésticas y de los transportes. Por lo anterior la Agencia menciona que la calidad de vida de la población europea, concretamente en las zonas urbanas, esta experimentando un fuerte deterioro. Aunado a este constante detrimento, los países miembros de la comunidad han favorecido la economía y el desarrollo de los intercambios comerciales en detrimento del impacto en el medio ambiente. En la actualidad se reconoce que el modelo europeo de desarrollo no puede basarse en el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente.

Las primeras acciones comunitarias surgieron en la década de los 70, ya que se plasmaron cuatro programas de acción sucesivos, basándose en una política vertical pero sectorial de los problemas ecológicos. En 1973 se puede atribuir a la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas la primer manifestación inequívoca de la necesidad de adoptar una posición específica ante los avanzados procesos de degradación de los hábitats²³. Durante este período, la Comunidad adoptó cerca de 200 actos legislativos, consistentes

²² BRAÑES, op.cit. p. 100

²³ PEREZ, Sola Nicolás, La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea, Edit. Porrúa, 2002, p 248.

fundamentalmente en limitar la contaminación mediante la introducción de normas mínimas, en particular en materia de gestión de los residuos y contaminación del agua y del aire, adoptando directivas integradas contra toda forma de contaminación de la industria del dióxido de titanio, del amianto, de la pasta de papel y de la siderurgia.

Este tipo de acciones, hasta el momento aisladas, se van transformando en Tratados que la Comunidad Económica Europea ha ido adoptando a políticas ambientales. El primero de estos Tratados, El Tratado de Ámsterdam, el cual integro el principio de desarrollo sostenible entre los objetivos de la Comunidad Europea, buscando la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, basándose en los principios de cautela y acción preventiva, aplicado en la fuente misma del atentado contra el medio ambiente como dentro del marco de el que contamina paga.

Posteriormente, como punto a destacar, surge el Quinto programa de acción para el medio ambiente, titulado "Hacia un desarrollo sostenible", que fue implementado para el periodo 1992-2000 y marca el principio de una acción comunitaria horizontal, implementando por fin principios y un programa para lograr erradicar la política que priorizaba la producción y el aspecto económico en contra del medio ambiente.

Estos esfuerzos, intentaron regular las principales causas de contaminación en el continente, sin embargo, la materia de responsabilidad por los daños ocasionados al medio ambiente se encontraba en una posición débil, por lo cual se tuvo que reconocer en la adopción del Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental, en febrero del 2000. Sobre el tema de responsabilidad ambiental hablaremos en el último Capítulo del presente estudio.

A partir de la aprobación del Acta Única Europea, se generó un incremento en la capacidad de la Comunidad Europea para poder determinar una política común del medio ambiente, que permitiera desarrollar sobre una base jurídica concreta, principios y lineamientos encaminados a prevenir, corregir, sancionar e integrar en esta política ambiental a los Estados miembros.

No obstante lo anterior, el Tratado de la Comunidad Económica Europea no contenía disposición alguna que incluyera principios rectores de defensa al medio ambiente, no así los Tratados en materias del Carbón y Acero y de Energía Atómica, los cuales mencionan al menos la necesidad de adoptar medidas concretas para mejorar las condiciones de trabajo y de protección al ciudadano frente al peligro que estas actividades presentan. En su artículo segundo, el Tratado menciona, entre los principios comunitarios que se incluyen, junto al desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, de “un crecimiento sostenible y no inflacionista que respetase el medio ambiente”²⁴. Del mismo modo maneja supuestos que permiten la compatibilidad de la protección medio ambiental con el desarrollo económico, la racionalidad en el uso y explotación de los recursos naturales y la financiación de programas y acciones ambientales comunitarias que influyen en crecimiento económico sostenido.

En la Comunidad Económica Europea, existe cierta heterogeneidad en la regulación ambiental, principalmente debido a las condiciones geográficas de Europa, lo que hace necesario que más que regulaciones regionales o autónomas, se busque un plan global de protección, que permita tener políticas aplicables a diversos países, sin descuidar su régimen interior, pero tutelando la protección al medio ambiente. Por tanto, si bien no existe una Ley General de Protección al Ambiente que regule todas las actividades, si existe una serie de regulaciones en los distintos sectores que permiten tutelar al ambiente, por lo que esta regulación, junto con la toma de conciencia de la opinión pública acerca de los riesgos vinculados a los problemas globales del medio ambiente, surge a

²⁴ Ibidem.

raíz de la necesidad de adoptar un enfoque concertado a la escala europea e internacional.

En este sentido, Nicolás Pérez Sola ²⁵ comenta que el Derecho comunitario se configura como un ordenamiento autónomo llamado a incidir en los ordenamientos de los Estados miembros de la Unión Europea, y por tanto, tiende a excluir a la regulación nacional de los ámbitos por él abarcados. El mismo autor nos comenta que gracias a este derecho comunitario ambiental, se han incorporado figuras a los ordenamientos nacionales como la Evaluación al Impacto Ambiental, la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación, el sistema de gestión y auditoría medioambientales o el etiquetaje ecológico y esencialmente el derecho de acceso a la información ambiental así como a la justicia por incumplimiento del derecho comunitario ambiental.²⁶

Finalmente, surge un Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente, el cual debe establecer las prioridades de la Comunidad Europea hasta el 2010, sin embargo este programa se encuentra pendiente de aprobación. Este programa subraya cuatro sectores a destacar: el cambio climático, la naturaleza y la biodiversidad, el medio ambiente y la salud, y la gestión de los recursos naturales y de los residuos. Para llevar a cabo dicho programa, se establecen una serie de líneas de acción: mejorar la aplicación de la normativa medioambiental, trabajar con el mercado y los ciudadanos, y aumentar la integración del medio ambiente en las demás políticas comunitarias.

De lo anterior se desprende un interés constante de los miembros comunitarios por ir disminuyendo el deterioro ambiental en el continente, sin embargo, un esfuerzo que aun se encuentra pendiente de rendir frutos, es el integrar a la totalidad de los países del sector, como los Países de Europa Central y Oriental (PECO), que el sector medio ambiente se encuentra

²⁵ PEREZ, Sola Nicolás. Protección Jurídica al Ambiente, Tópicos de derecho comparado, Edit. Porrúa, p. 247. 2002

²⁶ Idem. P. 248.

sumamente deteriorado, ya sin hablar de las políticas o su legislación. Primero, para ser candidatos a adherirse a estos programas, deben incorporar el acervo comunitario medioambiental a su legislación, proceso a largo plazo. Otro importante requisito es la movilización de recursos para incorporar estas políticas ambientales de los estados miembros de los programas, lo cual dificulta más aún la posibilidad de que se firmen tratados o programas bilaterales. Sin embargo, los países miembros no han dejado desprotegidos a estos países, dando opciones de preadhesión, incorporando instrumentos que faciliten la cooperación.

Uno de estos instrumentos es la Agencia Europea de Medio Ambiente, que genera una red europea de información sobre medio ambiente. La Agencia prioriza el fomento a la cooperación internacional, para hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, para lo cual busca incorporar a países terceros y organizaciones internacionales competentes. Un gran logro de lo anterior, es ser participante de Convenios a nivel mundial, como el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (1988); el Convenio de la ONU sobre diversidad biológica y el cambio climático (1994); y del mismo modo se firmó el Protocolo de Kyoto que prevé medidas y obligaciones destinadas a reducir las emisiones de efecto invernadero.

En otro orden de ideas, y con el fin de no ser omisos en cuanto a las materias que se tutelan por la Comunidad Económica Europea, hemos hecho la división de las materias de conformidad con la Agencia Europea de Medio Ambiente, la cual esquematiza la protección del medio ambiente en distintos sectores, atendiendo a las disposiciones que se han creado para tutelar dichos recursos.

I.I.I Protección de la energía

En cuanto al sector energético, sus pautas de utilización ocupan una posición clave en la protección ambiental. Tal es así, que se puede afirmar que

el éxito a medio y largo plazo de la política ambiental depende de la evolución de la política energética. En este rubro de energía, existe una división según el bien tutelado, en este caso la protección a la atmósfera, la cual se diferencia entre este y la energía nuclear. Por lo anterior existen dos tipos de regulaciones del sistema energético.

I.I.I.I Protección de la atmósfera

La legislación para la protección de la atmósfera tiene indudables vinculaciones con la de la energía. Esta unión es más intensa conforme ambas adquieren un mayor grado de desarrollo, como lo prueban las últimas disposiciones y proyectos de carácter ya mixto sobre CO₂, calentamiento global y cambio climático.

El control sobre emisiones contaminantes, en un principio solo incluían el SO₂ y el NO_x, sin embargo ahora se busca controlar las emisiones de CO₂; lo cual es un paso crucial ya que no solo se busca controlar las emisiones que en sí son dañinas sino se realiza una disputa sobre las actuales formas de industrialización. Este tema, junto con el Libro Verde²⁷ que adoptó la Comunidad para disminuir los gases que provocan el efecto invernadero, son grandes avances a nivel local. En mayo del 2001, se adoptó una estrategia global que delimita diversas directrices, cuyo principal objetivo es reducir la concentración del ozono en el aire ambiente, fijar límites máximos nacionales para otros contaminantes atmosféricos y limitar las emisiones contaminantes de las grandes instalaciones de combustión, así como luchas contra las emisiones derivadas de las actividades de la industria y de los vehículos de transporte, para lo cual se han adoptado los siguientes elementos:

- una reducción de los residuos contaminantes de los vehículos (catalizador, control técnico);

²⁷ Op cit. Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, COM, (2000) 87 final.

- una disminución del consumo de los vehículos particulares (en colaboración con los fabricantes de automóviles);
- la promoción de vehículos propios (medidas fiscales).

El carácter global que tienen los fenómenos contaminantes, particularmente patente en el caso de la atmósfera, determina que su regulación dependa en buena medida de Convenios Internacionales o de legislación supra-estatal, como la europea.

Existen Directivas de la C.E.E. referentes a la protección de la atmósfera en los siguientes temas:

- Calidad del aire: cenizas y anhídrido sulfuroso (SO₂).
- Azufre en los gasóleos.
- Calidad del aire: dióxido de Nitrógeno (NO₂).
- Calidad del aire: Plomo.
- Emisiones de vehículos.
- Plomo en la gasolina.
- Clorofluorcarbonados (CFC).
- Instalaciones industriales.
- Grandes instalaciones de combustión.
- Incineradoras de residuos municipales.
- Emisiones de la industria del Amianto.
- Emisiones de CO₂.

En este sentido, se adoptaron el Convenio marco de las Naciones Unidas (1992) y el Protocolo de Kyoto (1997). Las Partes se comprometieron a reducir sus emisiones de gas de efecto invernadero en al menos un 5% en relación con el nivel de 1990 durante el periodo 2008-2012. La Unión Europea ha confirmado en varias ocasiones su firme compromiso de cumplir el Protocolo de Kyoto e insta a las Partes a alcanzar un acuerdo a fin de que sea ratificado y entrara en vigor a más tardar en 2002. El Protocolo de Kyoto, que entrará en vigor el 16 de

febrero de 2005, permitirá controlar las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O) de los países industrializados y de tres gases industriales fluorados: hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆). La UE es responsable de aproximadamente el 24 % de las emisiones de los seis gases debidas a la actividad humana en los países industrializados.

Con motivo del Consejo Europeo de Estocolmo (junio de 2001), la Unión expresó su preocupación ante el hecho de que determinados países, especialmente los Estados Unidos, cuestionaran el Protocolo. Durante la Conferencia de Bonn, celebrada del 19 al 23 de julio de 2001, las Partes del Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático llegaron a un acuerdo sobre las disposiciones de aplicación del Protocolo de Kyoto. En la Conferencia de Marrakech celebrada del 29 de octubre al 9 de noviembre de 2001, las Partes consiguieron por fin llegar a un acuerdo que plasma en un texto jurídicamente vinculante las disposiciones de aplicación del Protocolo de Kyoto.

Según un comunicado de Prensa, fechado el 21 de diciembre del 2004, signado por el Grupo de los 15, en Copenhague, se manifiesta que según las proyecciones establecidas por la Asociación Europea de Medio Ambiente, la Unión Europea podría cumplir con el objetivo marcado en el Protocolo de Kyoto, únicamente si los estados miembros ponen en marcha todas las políticas, medidas y proyectos de planificación vinculados a terceros países²⁸. En este comunicado se proyecta que Dinamarca, Italia, Portugal y España pueden no alcanzar los objetivos planteados. En el caso de Alemania, por no disminuir su emisión de gases de efecto invernadero no cumpliría por un pequeño margen.

Los países que, según el comunicado, se encuentran en camino de cumplir con sus niveles de reducción, son Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Reino Unido y Suecia, por lo que estos países se encuentran en posibilidad de aplicar los mecanismos flexibles que marca el Protocolo, como el mecanismo de

²⁸ Prensa Internet, comunicado prensa AEMA, 21 dic. 2004, Protocolo Kyoto.

aplicación conjunta y el mecanismo para un desarrollo limpio, que permite a estos países invertir en proyectos de reducción de emisiones en terceros países y aprovechar los créditos generados para cumplir sus objetivos.

En el caso de Austria, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos cuentan con planes para hacer uso de esta posibilidad, lo que, según las proyecciones, arrojaría una reducción adicional de las emisiones de un 1,1%.

Como un gran avance en cuanto a lo programado, el comunicado²⁹ informa que nueve Estados miembros de la UE-15 planean la absorción de carbono en sumideros, lo que de acuerdo con las proyecciones contribuiría a una reducción de las emisiones de en torno a un 0,7%.

No obstante las buenas noticias que se marcan en este comunicado de la AEMA, los diez estados que fueron incorporados el año pasado a la Unión Europea no están incluidos en este Protocolo y su plan de trabajo. República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, República Eslovaca, Eslovenia, Hungría, Polonia, Chipre y Malta, tienen objetivos de reducción de emisiones distintos en el mejor de los casos, y en caso de los dos últimos países no se tiene contemplado objetivo alguno. No obstante la no inclusión en los programas globales, la incorporación de políticas y medidas nacionales de cada país nuevo, junto con las políticas y medidas complementarias, incluida la absorción de carbono a partir de cambios de uso de suelo y de silvicultura, no hace imposible que todos estos países logren los objetivos contemplados en el Protocolo.³⁰

²⁹ Op. cit.

http://reports.eea.eu.int/eea_report_2004_5/en.

³⁰ El informe, preparado por la AEMA y su centro temático "Aire y cambio climático" apoya, complementa y proporciona un análisis adicional para el informe anual de progreso de la Comisión Europea en el marco del mecanismo de la UE de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero (Decisión 1999/296/CE del Consejo). El cuarto informe de la Comisión se publicará en http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/greenhouse_monitoring.htm

La Comunidad también es parte del Convenio de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia [1981] así como de los protocolos internacionales sobre las sustancias acidificantes que completan dicho Convenio.

I.I.I.II Protección para o de la energía nuclear

El Tratado EURATOM surgió en un momento de optimismo sobre la tecnología nuclear, sin que fuesen tomadas en cuenta medidas mínimas sobre seguridad. Fue firmado en 1958 por los seis Estados Comunitarios " resueltos a crear las condiciones de desarrollo de una potente industria nuclear, fuente de una basta disponibilidad de energía y de una modernización técnica".

Sin embargo, apenas se ha conseguido nada en cuanto a la armonización de lo relativo a la autorización, funcionamiento y control de las instalaciones nucleares, temas adscritos celosamente a la soberanía de los Estados.

Por lo que se refiere al sector nuclear, la Comunidad se ha dotado de una serie de disposiciones tales como directivas relativas a la protección frente a la radiación y un plan de acción para la gestión de los residuos radiactivos. También se ha establecido una cooperación técnica para la seguridad de las instalaciones.

I.I.II. Protección de aguas

La Comunidad Económica Europea, ha establecido una política comunitaria en materia de aguas, que tiene su fin establecer parámetros de calidad entre los que se encuentran: agua potable, agua de baño, aguas psícolas y aguas para el cultivo de moluscos. Esta política tiene su origen en los

primeros acuerdos internacionales firmados para la prevención de los vertidos de hidrocarburos en el mar con el objeto de proteger algunos mares y ríos internacionales.

Sin embargo, nuevamente la regulación fue de manera regional, iniciando con el tratamiento de aguas residuales urbanas y la contaminación de aguas producida por nitratos. Por lo que a partir de 1995 se comenzó a adoptar un enfoque global a la protección de este recurso, creándose una política que tiene como objetivo promover el uso sostenible de los recursos hídricos.

Entre los principales convenios internacionales que tutelan el recurso agua, y se encuentran firmados por la Comunidad Económica Europea, se encuentran los siguientes:

- El convenio OSPAR
- El convenio de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo (1977)
- El convenio de París sobre la protección del Nordeste Atlántico
- El convenio de Helsinki sobre los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales
- El convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio.
- El convenio para la protección del Rin.

I.I.III. Protección de las sustancias peligrosas y de la salud

En este apartado, la AEMA considera conveniente agrupar a todo tipo de legislación que se encargue de regular el manejo de sustancias peligrosas, o cualquier sustancia (química, orgánica o inorgánica, y biológicos o tecnológicos) que afecten la salud.

El origen de los Reglamentos internacionales está en la Recomendación OCDE de 1974, sobre los efectos potenciales de los productos químicos en el medio ambiente.

Destacan los Convenios Internacionales referentes a las siguientes materias:

- Transporte de sustancias peligrosas.
- Construcción de buques.
- Derecho de la guerra. Armas químicas. Material de defensa y tecnología de doble uso.
- Convenio de La Haya sobre ley aplicable a la responsabilidad por productos
- Convenio de armonización de controles aduaneros.
- Acuerdo de Schengen sobre supresión gradual de los controles en las fronteras comunes
- Convenio O.I.T. para la protección de los trabajadores.
- Acuerdos internacionales sobre hidrocarburos, amianto, detergentes, sanidad en los alimentos, medicamentos, estupefacientes, biotecnología y protección de los animales.

La legislación comunitaria de sustancias puede dividirse en siete grandes categorías: aquellas normas generales para evaluar y evitar los riesgos de las sustancias químicas en el mercado; las normas específicas para algunas sustancias -hidrocarburos, detergentes, abonos, medicamentos, cosméticos, biotecnología-; normas para la protección de los trabajadores; de los consumidores; sanidad vegetal; alimentación y sanidad animal; alimentación humana. En este apartado, se separaron este tipo de sustancias con los residuos peligrosos, y con el fin de no aglomerar mas legislación en este apartado, se hace una distinción con los considerados por la legislación europea como peligrosos.

I.I.IV Protección sobre residuos

La Comunidad Económica Europea, ha ido adoptando diversas medidas en cuanto a la generación de residuos, debido a que esto era considerado un problema local, pero debido al exceso en la cantidad de sustancias de desecho, la peligrosidad de algunas y el riesgo para el hombre por los efectos a largo plazo de los efectos de descomposición, ha llevado a convertir esta preocupación en un problema nacional e incluso internacional.

Existen directivas marco con reglas comunes aplicables al manejo, tratamiento y disposición a todo tipo de residuos, en tanto no exista una normativa específica para los mismos como es el caso de los residuos tóxicos o peligrosos, aceites usados, los PCB y PCT, pilas y acumuladores, así como los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio, o la reglamentación de la ya mencionada energía nuclear. Como acción prioritaria, se han tomado los flujos de residuos, por lo que entre los rubros ya considerados como especiales, se ha agregado a los residuos de envases, dando opciones de tratamiento como el depósito en vertederos, la incineración, etc.

Otras medidas han sido adoptadas para asegurar que los residuos son eliminados sin riesgo; se han adoptado los términos de residuo y de gestión (recolección, clasificación, transporte, tratamiento, almacenamiento, depósito, reutilización, recuperación o reciclaje), y de estas directivas se excluyeron los ya mencionados residuos radioactivos, agrarios de origen fecal, aguas residuales y emisiones a la atmósfera, agregando los residuos mineros.

En este sentido, la legislación nacional, la cual trataremos posteriormente, no se encuentra rezagada, sino que con la nueva Ley General de Gestión Integral de Residuos se han incorporado disposiciones y términos que permitirán una protección incluso mejor que en este continente.

Regresando a Europa, la política comunitaria de gestión de residuos, se basa en tres estrategias:

- Prevenir la creación de los residuos, mejorando la concepción de los productos;
- Desarrollar el reciclaje y la reutilización de los residuos;
- Reducir la contaminación causada por la incineración de residuos.

Entre los Convenios Internacionales, hay dos que tienen una especial relevancia:

- Convenio de Basilea, que se refiere al control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, y se encuentra firmada por 100 países. Aunque en este convenio se tiene contemplado su modificación para que las exportaciones de residuos peligrosos de los países miembros de la OCDE, de la CEE y de Liechtenstein no estén prohibidos, esto con el objeto de fomentar su eliminación, reciclaje o valorización.

- Convenio de Lomé, que junto con la primera Conferencia de las Partes del Convenio OSPAR para la protección del medio marino en el Atlántico del Noreste, buscan negociar la retirada o eliminación de las instalaciones petroleras o de gas, con un cargo para el desmontaje de las instalaciones a los propietarios.

I.I.V Protección de ruidos y vibraciones

En este rubro, se ha buscado adoptar niveles mínimos de ruido procedentes de los motores (desde cortadoras de pastos a aviones). Por lo que en el Libro Verde en 1996, se busco ampliar esta estrategia a las emisiones de origen, sin embargo, hasta el 2000, no ha quedado definido un enfoque claro o

definido para la gestión y evaluación del ruido ambiente, a fin de proteger la salud de los ciudadanos.

Por eso, la legislación comunitaria recoge algunos de los Convenios Internacionales sobre protección de los trabajadores que han constituido tradicionalmente la principal fuente legislativa en esta materia. Los sucesivos Programas de Acción han ido exigiendo, además, nuevas y mejores tecnologías en vehículos, aviones y maquinaria, de tal manera que son estas normas las que hoy constituyen el grueso legislativo.

Referentes a este tema existen los siguientes Convenios:

- Reglamentos N° 9, 41, 51 anexos al acuerdo de Ginebra de 1958 relativo al cumplimiento de condiciones uniformes de homologación de equipos y piezas de vehículos de motor.
- Convenios de la O.A.C.I.
- Convenios O.I.T. para la protección de los trabajadores.

I.I.VI Protección del medio natural y de los recursos naturales

En Europa, cerca de 1000, especies de vegetales y más de 150 especies de pájaros se encuentran a punto de desaparecer. A fin de evitar esta situación, se han establecido disposiciones referentes a la protección de las especies (principalmente aves, focas, cetáceos y delfines), de sus hábitats (principalmente bosques y cursos de agua), la ordenación del territorio y las medidas de política agraria, pesquera, forestal o minera vinculadas a la conservación de los recursos naturales, así como la cooperación para el desarrollo y la cooperación económica. Con estas disposiciones, se busca por un lado proteger a los recursos naturales (llámese vida silvestre, llámese recursos forestales o plantas en general); y por el otro se busca proteger el hábitat de los mismos,

protegiendo grandes zonas y preservando escenarios para la subsistencia de esta vida silvestre.

Existen diferentes Convenios Internacionales para la protección de espacios o de enclaves. La legislación comunitaria recibe todos estos convenios. Las políticas de ordenación del territorio, urbanismo y conservación de la Naturaleza corresponden a las administraciones nacionales.

Los Convenios Internacionales se subdividen en las siguientes categorías:

- los generales para la protección de la fauna y la flora: el de Río (sobre diversidad biológica), el C.I.T.E.S. (tráfico y comercialización de especies), el de Berna (sobre conservación de la vida salvaje y del medio natural en Europa) y el de Bonn (sobre protección de las especies migratorias), los que afectan a especies determinadas como los de la ballena o el atún;
- los de protección de habitats específicos, el de Ramsar, el de bosques tropicales; y
- los de materias primas y pesquerías.

En cuanto a la tierra o mejor dicho, el recurso suelo, no existe una disposición que regule su uso o su aprovechamiento, por lo que no existen políticas relativas a planeación, uso urbano o rural, etc.; sin embargo, existe un programa CORNE que realiza una evaluación general del estado del medio ambiente europeo, por lo que el impacto ambiental puede limitar el daño de los proyectos públicos o privados de obras que afecten el paisaje.

I.II Estados Unidos

Si tratamos el tema de la tutela del derecho ambiental en el mundo, no es posible dejar fuera a nuestro país vecino, los Estados Unidos de América. La regulación en este país funciona de manera distinta al caso de Europa, y es relativamente similar a nuestro tipo de régimen jurídico. Al ser una República, cuenta con un sistema Federal, sus cincuenta estados gozan de una autonomía respecto del gobierno central. Cuentan, al igual que nuestro país, con tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y a la vez, sus Constituciones escritas, tanto la Federal como las de las entidades federativas, establecen sus competencias y sus atribuciones.

Al adentrarnos en materia de medio ambiente, se tiene al Gobierno Federal como regulador de todas las actividades relativas al comercio interestatal (Constitución, artículo I, sec. 8, cl. 3), los estados en cambio, tienen la facultad de regular la salud, la seguridad y el bienestar públicos. Debido a la cláusula de supremacía constitucional (artículo VI), la Legislación Federal y los tratados internacionales tienen supremacía respecto de las leyes locales, por lo que se puede declarar una ley estatal inconstitucional por medio de tribunales federales.

En cuanto a la protección ambiental, la Constitución no maneja ningún tipo de protección especial, la Cláusula de Comercio, autoriza al Congreso a regular el comercio interestatal, y de esta se genera el poder de formular leyes destinadas a controlar la contaminación y otras regulaciones similares (artículo I, sec. 8, cl. 2). Por otra parte, la misma Constitución faculta al gobierno federal para manejar los bienes propiedad de la Federación (bosques nacionales, pastizales y parques)(artículo IV sec. 3, cl.2). Finalmente, se otorgan atribuciones a la Federación, para suscribir tratados internacionales y efectuar erogaciones teniendo como fin el bienestar social (artículo II, sec. 2. cl. 2, artículo I, sec. 10, cl. 1 y sec. 8, cl. 1).

En cuanto a sus enmiendas, la Quinta limita este poder de la Autoridad Federal, al declarar: “la propiedad privada no se podrá afectar para uso público sin una compensación justa”. Por lo que únicamente establece a su manera el derecho del estado de expropiar la propiedad privada de sus ciudadanos.

A pesar de las limitaciones constitucionales que se reflejan en su Carta Magna, los Estados Unidos tienen diversas leyes federales que son las encargadas de regular este tema. Entre las principales podemos destacar:

- Ley de Control de Sustancias Tóxicas
- Ley de Agua Limpia
- Ley Integral de Respuesta, Compensación y Responsabilidad Ambientales
- Ley de Conservación y Recuperación de Recursos.

Muchas de estas leyes federales, establecen ciertas facultades para ser delegadas a los estados, se establece la concesión de subsidios, asistencia técnica y ayuda para la promoción de políticas y programas nacionales, por otra parte, los estados tienen la facultad de promulgar legislación más estricta en diversos temas, entre ellos el ambiental.

A nivel local, el gobernador es el encargado de ejecutar las funciones administrativas del estado, entre ellas la protección ambiental, la conservación de la fauna silvestre y el manejo de los recursos naturales.

Los gobiernos locales (ciudades, condados, pueblos, etc.) tienen responsabilidades ambientales importantes, como la gestión de desechos sólidos; el abasto de agua potable; el desarrollo y la instrumentación de planes sobre el uso del suelo; la inspección de los restaurantes de la localidad y demás establecimientos a fin de preservar la salud y la seguridad públicas, y los servicios y la planeación para casos de emergencia.

Del mismo modo, al igual que en nuestro país, las Leyes Federales incluyen tuteladas específicas en torno a las comunidades indígenas. Algunas disposiciones abarcan regulaciones específicas en torno a los gobiernos comunales de los indígenas, con derechos y responsabilidades propios. Gracias a la Oficina de Asuntos Indígenas (Bureau of Indian Affairs, BIA), se ha logrado proteger y mejorar las tierras indígenas y la conservación y el desarrollo de los recursos naturales, la recreación al aire libre, aguas, tierras, pastoreo, recursos forestales y vida silvestre.

En cuanto a las normas, del mismo modo que en nuestro país, se establecen obligaciones para ciertas personas que encuadran en el supuesto jurídico. Por lo anterior, en su elaboración es importante tomar en cuenta la opinión de agencias especializadas en los temas, en este caso ambientales, y para tal efecto se establece un proceso conocido como notificación y observaciones en la elaboración de normas (*Notice and Comment Rulemaking*). Durante este proceso, se delimitan los ámbitos de competencia y los objetivos de la norma.

Finalmente, en cuanto a la posibilidad de defensa del ciudadano respecto de los actos que emitan las autoridades administrativas en materia ambiental, solo se establece la posibilidad de revisión judicial. A diferencia de los procedimientos en nuestro país, en que cada ley específica debe tener sus medios de defensa antes de acudir a la máxima autoridad judicial; en este caso el tribunal puede resolver de las cuestiones de derecho, interpretación de disposiciones y aplicabilidad del acto.

A pesar de estas disposiciones mencionadas con antelación, la existencia de derechos y responsabilidades ambientales radican en el derecho común, y los estados radican este derecho en los usos y costumbres de cada región. Entre las figuras a destacar en este derecho común, nos encontramos con la negligencia, el perjuicio y la responsabilidad objetiva.

Negligencia: Se entiende como la prohibición a cualquier persona de ocasionar un daño irrazonable a otro individuo o a sus bienes. Para tal efecto se tiene que demostrar que el demandado estaba obligado a seguir cierta norma de conducta para proteger a otros; que no se cumplió con esa norma de conducta al conducirse de manera no razonable; que este incumplimiento fue la causa inmediata del daño sufrido; y que se sufrió el daño. Una vez probado este agravio se pueden incluir los gastos médicos, la pérdida de salarios y otros costos económicos, daño moral y daños punitivos. Este tipo de responsabilidad puede ser usado contra fabricantes de productos defectuosos o peligrosos, o actos de personas para las que el ciudadano esta ampliamente protegido.

Perjuicios. En este caso se prohíbe a cualquier persona usar sus tierras o propiedades de forma tal que interfiera de manera excesiva con el uso y disfrute de la propiedad de otra persona, amenazando con contaminarlo.

Responsabilidad objetiva. Este tipo de responsabilidad, la pueden ejercer los ciudadanos que sufran daños por la eliminación de residuos peligrosos o actos similares consideradas como actividades altamente peligrosas. En los casos de responsabilidad objetiva no es necesario demostrar que el demandado actuó en forma incorrecta o negligente; más bien, debe demostrar que la actividad era inherentemente peligrosa o irrazonable en las circunstancias señaladas y que los daños fueron provocados por esa actividad.

Estas figuras aun no han sido adoptadas en nuestro sistema jurídico, si acaso son equiparables al daño moral o alguna otra figura del derecho civil, sin embargo, nuestro objetivo es crear un derecho ambiental que no tenga necesidad de suplencias por otros derechos, por lo que estas son algunas de las figuras importantes que podremos retomar como propuestas.

I.III Canada

Del mismo modo que nuestro país vecino, debemos tratar a Canadá como un país que contribuye con nuestro entorno por su variedad de recursos naturales, así como por la actual relación comercial que nos une.

Este país, a diferencia de México y Estados Unidos, tiene como forma de gobierno una monarquía constitucional, su estado es Federal con una democracia parlamentaria. Abarca diez provincias y tres territorios, y tiene dos sistemas jurídicos: el derecho consuetudinario y el derecho civil, el cual se aplica en el derecho privado en la provincia de Québec.

Esta Federación esta formada de un gobierno central (Federal) y diez gobiernos regionales (Provinciales). Cada nivel de gobierno tiene su respectivo Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Los territorios se encuentran supeditados al Poder Legislativo Federal.

En el marco constitucional, esta norma define la competencia para regular las actividades relativas a: educación, propiedad y derechos civiles, administración de justicia, servicios de salubridad, recursos naturales dentro de los límites nacionales, seguridad social e instituciones municipales. En cuanto al Parlamento y las asambleas legislativas provinciales, estas son competentes en asuntos de agricultura, inmigración y recursos naturales. En caso de conflicto entre autoridades, se tiene prioridad a la legislación federal.

Por otro lado, al igual que los Estados Unidos, la Constitución canadiense no prevé la protección al medio ambiente. Tanto el Parlamento como las legislaturas provinciales son las encargadas de tutelar la materia ambiental, de acuerdo a su competencia. A diferencia de Estados Unidos, esta Constitución es un conjunto de veinticinco documentos, catorce de los cuales son leyes del Parlamento británico, siete del Parlamento canadiense y cuatro decretos del Consejo Privado Británico.

La Ley Constitucional de 1867 establece la Federación, las Provincias, el Parlamento central y las legislaturas provinciales, se enumeran las facultades a cada nivel de gobierno y garantiza a Québec su propio Código Civil. En 1982, se proclama la Ley Constitucional de 1982 que pone fin a la autoridad del Parlamento del Reino Unido y se introdujo la Carta Canadiense de Derechos y Libertades.

En cuanto a la adopción de los tratados internacionales, estos se ponen en vigor a través de la adopción de leyes, o enmiendas a las ya existentes, ya sea en el ámbito federal o provincial. Si la legislación existente se contrapone al tratado, prevalecerá la ley local.

Si bien la Constitución Canadiense no tiene una tutela específica al medio ambiente; la jurisdicción de esta materia se divide en dos niveles de gobierno, de acuerdo a su Carta Magna. El gobierno federal tiene jurisdicción en 29 áreas (artículo 91), y tiene facultades limitadas para actuar en materias sobre las cuales no existiera una disposición competencial para el nivel central o el provincial. El Parlamento tiene facultad para los siguientes asuntos relacionados con aspectos ambientales: impuestos; navegación y marina mercante; pesca costera y fluvial; banca; derecho penal; transportes y comunicaciones interprovinciales e internacionales; paz, orden y buen gobierno.

Posteriormente, los artículos 92 y 92A de la citada Constitución, menciona 17 materias para ser tuteladas por las Provincias. Entre las relacionadas con el medio ambiente se pueden destacar: impuestos; administración y venta de terrenos públicos federales que pertenezcan a la provincia; instituciones municipales; obras y actividades locales; bienes y derechos civiles; asuntos de naturaleza local o privada dentro de la provincia; exploración de recursos naturales no renovables en la provincia; aprovechamiento, conservación y manejo de recursos naturales no renovables y de recursos forestales en la provincia; y desarrollo, conservación y administración de sitios e instalaciones en la provincia para la generación y producción de energía eléctrica.

En este caso de Canadá, es común la competencia de ambos niveles en asuntos ambientales, en ocasiones surge la duplicidad de facultades entre gobierno federal y el provincial, y en este caso tiene supremacía el nivel federal.

Con respecto a Nunavut, Yukón y los territorios del Noroeste, estos tienen facultades provenientes de la Legislación Federal, por lo que se les dan facultades sobre vida silvestre principalmente.

Por otro lado, a diferencia nuevamente de los Estados Unidos, en Canadá los juzgados encargados de resolver cuestiones como las materias administrativas, en este caso, apelaciones laborales, relaciones laborales, instalaciones públicas y disputas entre propietarios de inmuebles, son los juzgados administrativos. Las decisiones de los mismos están sujetas a revisión de tribunales de mayor jerarquía o del Tribunal Federal.

I.IV Turquía

Parecerá raro que se tome como ejemplo un país como Turquía, sin embargo hay varias razones que nos llevan a mencionar brevemente las acciones de un país como ese. Primero, es un país megadiverso como el nuestro; segundo, tiene incorporado a su Constitución la protección al medio ambiente; y tercero, el sistema jurídico de aquel país así como su programa de investigación ambiental, debe ser tomado, si no literalmente, por lo menos muchas de sus figuras son rescatables y pueden ser retomadas por países como el nuestro.

Para Hakan Doygun³¹, investigador de la Universidad de Cukurova, en Adana, Turquía, la tutela del medio ambiente en el mundo depende de que se determinen las tendencias socio-económicas del desarrollo, las metas

³¹ DOYGUN, Hakan, Biodiversidad y Conservación de la Naturaleza en Turquía, Universidad de Cukuroya, Facultad de Agricultura, Departamento de Arquitecto Paisajístico, 2004.

sectoriales, la distribución de actividades y la infraestructura de regiones sobre el consentimiento del gobierno central en cada país. Por tanto, la elaboración de las políticas y las legislaciones ambientales dependen de los planes de desarrollo.

En la Constitución de Turquía, promulgada en 1982, se establece: "cada ciudadano tiene derecho de vivir en un ambiente equilibrado y saludable, y es deber del Estado y de los ciudadanos tender a mejorar el ambiente para proteger salud ambiental y para prevenir la contaminación"³².

La primer política ambiental elevada nivel constitucional tiene como origen el Plan de Desarrollo 1973-1977, y esta política adoptó los principios de la Conferencia de Estocolmo. Posteriormente, se ha ido generando diversa normatividad para formar actualmente un legado jurídico que consta en 23 leyes, 27 regulaciones, 10 circulares, 8 declaraciones, 6 decretos de estado y 22 Convenciones Internacionales bajo la supervisión de los ministerios de Medioambiente y Bosque; Agricultura; Obras Públicas y del Establecimiento, y del Interior³³.

Por otro lado, la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental ha crecido considerablemente, por lo que se estima que existen actualmente más de 150 organizaciones no gubernamentales (ONG's) en Turquía, dedicadas a cuestiones ambientales.

Entre las principales aportaciones que ha dado Turquía al medio ambiente, se encuentran, según el maestro Hakan Doygun las siguientes: el Plan de Acción de la Biodiversidad, el Plan Nacional de Acción del Medio Ambiente, la Agenda Nacional 21 y el Plan Nacional de Acción para el Combate de la Desertificación³⁴. Estos planes fueron impulsados con la Cumbre de Río en

³² CONSTITUCION DE TURQUIA. 1982

³³ DOYGUN, op cit. P.2

³⁴ DOYGUN, op.cit. p.2

1992. Como país firmante, Turquía se ha incorporado a las Convenciones de Berna (Herencia del Mundo), Ramsar (Diversidad Biológica), Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), y el Protocolo de las Áreas Mediterráneas de Protección Especial.

En el ámbito de investigación, el Banco Nacional de Germoplasma fue establecido en 1972 en Esmirna, con el objeto de preservar el material del recurso genético a partir de 1964. Actualmente existe otro banco en Ankara, con más de 10,000 muestras tales como el trigo de durum y pan, cebada, avena, triticale, guisantes de paloma, lenteja y habas.

Los recursos naturales son un factor imprescindible en la economía en este país. Si bien alrededor del 40% de la población vive directamente de la explotación de estos recursos³⁵, el desarrollo industrial y socio-económico fue una actividad que desbancó en un principio las actividades de conservación de los recursos naturales. Para el maestro Doygun, esta “etapa de mecanización de la agricultura, industrialización, urbanización y promoción del crecimiento de la población, que favorecieron el desarrollo nacional pero también se agravó la degradación del medio y no se cumplieron las pautas básicas de una gestión racional tendiente a un desarrollo sustentable”³⁶.

Sin embargo, y como se mencionó en el Subcapítulo referente a la legislación en Europa, actualmente se pretende ingresar en la Unión Europea, por lo que se encuentran en un proceso de equilibrio de la legislación medio ambiental con su implementación y mejora, y en consecuencia tener la posibilidad de acceder a los medios económicos necesarios para adquirir tecnología para su aplicación en la mejora al ambiente.

Sin embargo, en este país surge un problema similar al nuestro, en el que los usuarios de los recursos naturales generan conflictos sociales en cuanto se decretan espacios protegidos o limitaciones a la explotación de los recursos de

³⁵ DOYGUN, op. Cit. p. 17

³⁶ DOYGUN, op. Cit. p. 17

toda índole. Por esto, no se trata solamente de un problema de protección al ambiente, sino que se deben tomar en cuenta las costumbres y los modos de subsistencia de este 40% de la población que actualmente dependen de la explotación, muchas veces irracional, de los recursos naturales.

II.- Derecho constitucional ambiental en Latinoamérica

La compleja historia política reciente de la gran mayoría de los 20 países que componen América Latina ha llevado a un renovamiento de sus instituciones, lo que se ha reflejado, entre otras cosas, en cambios constitucionales: en los últimos treinta años, 14 de los 20 países de la región se han dado nuevas Constituciones Políticas, que de diversas maneras han procurado incorporar las modernas preocupaciones de la sociedad latinoamericana. Esto ha permitido, entre otras muchas novedades, que en estas nuevas Constituciones figuren un número importante de disposiciones que se refieren a la preocupación por la protección del medio ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible.

En efecto, como dice el Dr. Brañes,³⁷ en este último cuarto siglo hemos asistido a un "enverdecimiento" ("greening") de las Constituciones Políticas de la región, que paulatinamente se han ido ocupando más y más de establecer las bases para el desarrollo de una legislación ambiental moderna. A este enverdecimiento de nuestras Constituciones no han sido ajenas, por cierto, las dos grandes Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en Estocolmo y Río de Janeiro (1972 y 1992).

Así ha ocurrido con las Constituciones de Panamá (1972), Cuba (1976), Perú (1979, sustituida en 1993), Ecuador (1979), Chile (1980), Honduras (1982), Haití (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Nicaragua (1987), Brasil

³⁷ BRAÑES Raúl, "El constitucionalismo ambiental latinoamericano", op. cit.

(1988), Colombia (1991), Paraguay (1992) y Argentina (1994). En todas estas Constituciones hay normas que establecen principios ambientales.

Algunas veces estos principios han sido incorporados por reformas a Constituciones anteriores a 1970, como ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917 (reformada por primera vez en 1987), con la Constitución costarricense de 1949 (reformada en 1994) y con la Constitución uruguaya de 1966 (reformada en 1996). Otras veces, los principios ambientales establecidos han sido profundizados, como ha sucedido con las Constituciones Políticas de Panamá, Cuba y Ecuador.

Las nuevas disposiciones sobre protección del medio ambiente y promoción del desarrollo sustentable se han venido a sumar a otras que, desde los inicios del siglo XX, eran habituales en las Constituciones latinoamericanas. Se trata de las normas que establecen prescripciones sobre la protección de los recursos naturales.

Esto es explicable en una región excepcionalmente rica en este tipo de recursos y cuyo desarrollo económico ha estado históricamente vinculado a la explotación de los mismos. Como fue comentado con los recursos naturales en México, los países que componen la región de América Latina ocupan un territorio de aproximadamente 20 millones de kilómetros cuadrados, que sustenta una población cercana a los 500 millones de habitantes, esto es, algo más del 8% de la población mundial. Pues bien, ese territorio está dotado de la diversidad vegetal más rica del planeta (cerca de 180,000 especies) y de una diversidad faunística proporcional a su diversidad vegetal. Los bosques y tierras arables de la región constituyen una de las más grandes reservas mundiales en la materia. Lo mismo ocurre con sus minerales e hidrocarburos.

Este tipo de disposiciones se reprodujo en muchas otras Constituciones posteriores. Tal es el caso, por ejemplo, de la Constitución Política venezolana

de 1961, donde se estableció que "el Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio y la explotación de los mismos estará dirigida principalmente al beneficio colectivo de los venezolanos" (artículo 106). Por su parte, la Constitución Política guatemalteca de 1965 declaró de utilidad y necesidad públicas "la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales" prescribiendo además que eran de urgencia nacional y de interés social "la forestación y reforestación del país y la conservación de los bosques" (artículos 134 y 135).

Del mismo modo, la Constitución Política boliviana de 1967 dispuso que el régimen económico propendería al fortalecimiento de la independencia nacional y al desarrollo del país "mediante la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos" (artículo 133).

En los últimos veinticinco años, este tipo de disposiciones continuó reproduciéndose en las nuevas Constituciones, pero ahora en el contexto más amplio que le proporcionaba la protección del ambiente en su conjunto y la promoción del desarrollo sostenible. La Constitución de Argentina de 1994, por ejemplo, luego de establecer el concepto de desarrollo sostenible, agrega que "las autoridades proveerán...a la utilización racional de los recursos naturales". Algunas veces, como derivación de lo anterior se establecen prescripciones específicas respecto de la tierra, como ocurre por ejemplo con la Constitución de Paraguay de 1992, donde se establece como una de las bases de la reforma agraria y el desarrollo rural "la racionalización y la regulación del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para evitar su degradación" (artículo 115).

El "enverdecimiento" de las Constituciones Políticas latinoamericanas se inicia, históricamente, con la incorporación, dentro del listado de los deberes del Estado, de la protección del medio ambiente en la Constitución de Panamá de 1972, en los siguientes términos: "Es deber fundamental del Estado velar por las condiciones ecológicas, previniendo la contaminación del ambiente y el

desequilibrio de los ecosistemas, en armonía con el desarrollo económico y social" (artículo 110, hoy reformado). Esta idea se reproduce en todas las Constituciones que se expiden en estos últimos veinticinco años.

El deber de la sociedad de proteger el medio ambiente aparece por primera vez en la Constitución de Cuba de 1976, en la siguiente forma: "Para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza. Incumbe a los órganos competentes y además a cada ciudadano velar porque sean mantenidas limpias las aguas y la atmósfera, y que se proteja el suelo, la flora y la fauna (artículo 27, hoy reformado).

A partir de la Constitución de Cuba, el deber de la sociedad de proteger el medio ambiente comienza a incorporarse en casi todas las siguientes Constituciones y, a veces, se vincula con otras prescripciones. Es decir, aquellas que autorizan el establecimiento de restricciones al ejercicio de ciertos derechos fundamentales cuando ello sea necesario para la protección del medio ambiente, en especial cuando se trata del ejercicio del derecho de propiedad.

Este último tipo de prescripciones aparece por primera vez en un Acta Constitucional de 1976 en Chile, que más tarde fue reproducida en la Constitución de 1980 de ese país, donde se dice que "la ley podrá establecer restricciones específicas de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente" (artículo 19). Este modelo fue seguido por Ecuador, donde por reforma de 1983 a su Constitución Política se incorporó una disposición similar (coincidentalmente, también en su artículo 19).

Pero también las nuevas Constituciones Políticas han tendido a reconocer la función ambiental de la propiedad, como una derivación de la función social general del derecho de propiedad, como se puede ver en los siguientes ejemplos. En efecto, la propia Constitución de Chile de 1980 prescribe que la ley establecerá las limitaciones y obligaciones que deriven de la "función social" de

la propiedad, agregando que esta función comprende, entre otras cosas, las exigencias de "la conservación del patrimonio ambiental" (artículo 24). La Constitución de Colombia de 1991, por su parte, establece que "la propiedad es una función social que implica obligaciones", especificando que "como tal, le es inherente una función ecológica" (artículo 8°).

El nuevo texto del artículo 47 de la Constitución de Uruguay recoge estas mismas ideas, usando otros términos. Establece ese precepto: "La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente..."

Estas últimas Constituciones tienen cierta semejanza con la de nuestro país. Si bien más tarde trataremos esta normatividad, vale destacar que el sustento Constitucional de la Protección al Ambiente en México son diversos artículos como el 4°, el 25, 73, etc., sin embargo, el más importante que tutela el medio ambiente y los recursos naturales y a la vez la propiedad es el 27.

Algunas de las nuevas Constituciones Políticas latinoamericanas se destacan por su interés en la protección de ciertos componentes del medio ambiente. En efecto, además de las prescripciones sobre la protección del medio ambiente en general, incluyen reglas específicas para la protección de la fauna y la flora, la protección del patrimonio genético y de la diversidad biológica, la protección de ciertas zonas geográficas del país y el establecimiento de áreas naturales protegidas, para citar sólo algunos casos. Algunos ejemplos pueden ilustrar este tipo de reglas.

La Constitución de Brasil de 1988, por ejemplo, establece que incumbe al Poder Público "proteger la fauna y la flora, prohibiéndose, en forma de ley, las prácticas que pongan en riesgo su función ecológica" (artículo 225). La misma Constitución asigna como deber del Poder Público "preservar la diversidad e

integridad del patrimonio genético y fiscalizar a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético" (artículo 225).

La diversidad biológica es tratada también en otras Constituciones, como es el caso de la Constitución de Perú de 1993, donde se establece que "el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica" (artículo 68), o de la Constitución de Argentina de 1994, donde se prescribe que "las autoridades proveerán...a la preservación...de la diversidad biológica" (artículo 41).

La protección de ciertas zonas geográficas de especial interés, como es el caso de la Amazonía (que es compartida por ocho países de América del Sur), es también objeto de disposiciones constitucionales. Obviamente, este es el caso de Brasil, donde está situada la parte más extensa de la Amazonía, cuya Constitución de 1988 establece con referencia al recurso forestal que ella contiene ("la Floresta Amazónica) es "patrimonio nacional y su utilización será hecha en la forma de la ley, dentro de las condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente..." (artículo 225). Pero, la Constitución de Perú de 1993 también se ocupa de la Amazonía, al disponer que "el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada" (artículo 69).

Las áreas naturales protegidas son otro de los temas tratados en las nuevas Constituciones latinoamericanas. Las Constituciones de Brasil y de Perú, nuevamente, proporcionan los ejemplos adecuados. La primera dispone que incumbe al Poder Público "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 la ley..." (artículo 225). La segunda prescribe que "el Estado está obligado a promover la conservación...de las áreas naturales protegidas" (artículo 68).

Las disposiciones protectoras del medio ambiente que se encuentran en las nuevas Constituciones latinoamericanas comprenden muchas otras materias más específicas, que tienen que ver con actividades que pueden degradar el medio ambiente o con instrumentos para su protección. Por ejemplo, las Constituciones de Argentina, Colombia y Paraguay contienen disposiciones que prohíben el ingreso al territorio nacional de residuos peligrosos. La Constitución de Brasil, por su parte, contiene previsiones sobre actividades y sustancias peligrosas, la evaluación del impacto ambiental, los efectos ambientales de la minería y la localización de las industrias que tengan reactores nucleares.

En correspondencia con el deber de la sociedad de proteger el medio ambiente, se ha comenzado a generalizar en las nuevas Constituciones latinoamericanas la consagración del derecho de todas las personas a un medio ambiente apropiado, que de esta manera están pasando a integrar el catálogo de los derechos fundamentales.

En efecto, de las catorce Constituciones expedidas en los últimos treinta años, ocho han incorporado ese derecho, bajo distintas formas (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú). Por su parte, una reforma de 1994 introdujo ese derecho a la Constitución de Costa Rica de 1949. A continuación, se presentan las disposiciones vigentes sobre la materia.

La Constitución de Argentina de 1994 dispone que "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..." (artículo 41). La Constitución de Brasil de 1988, por su parte, establece que "todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado..." (artículo 225). La Constitución de Chile de 1980 prescribe, de su lado, que ella asegura a todas las personas "el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación"

(artículo 19). La Constitución de Colombia de 1991, a su vez, dispone que "todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano..." (artículo 79).

Por otro lado, la Constitución de Costa Rica de 1949, a partir de la reforma de 1994, establece que "toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado" (artículo 50). La Constitución de Ecuador de 1979, por su parte, incluye entre los derechos de las personas "el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación" (artículo 19). La Constitución de Nicaragua de 1987, a su vez, dispone que "los nicaragüenses tienen derecho a habitar en un ambiente saludable" (artículo 60). La Constitución de Paraguay de 1992, de su lado, prescribe que "toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado" (artículo 7°). Y, finalmente, la Constitución de Perú de 1993, al igual que su antecesora de 1979, establece que toda persona tiene derecho "a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida" (artículo 2°).

Este tema del medio ambiente, y la incorporación de este precepto en las Constituciones de Latinoamérica es cuestionado por diversos autores, no obstante lo anterior, esta discusión me gustaría tratarla cuando se modifique el artículo respectivo en nuestra Carta Magna.

El maestro Brañes³⁸ cita a Norberto Bobbio en el sentido de que menciona que el problema de los derechos fundamentales ya no consiste en su reconocimiento, sino en la posibilidad de hacerlos efectivos. Las nuevas Constituciones latinoamericanas, no solo deben establecer el derecho a un medio ambiente apropiado, sino que como extensión a este derecho, deben incorporar a su sistema legal, la aplicación de las acciones constitucionales establecidas para la protección de todos los derechos fundamentales, o los medios de defensa legal para los defensores del medio ambiente, como se puede ver en los siguientes ejemplos.

³⁸ BRAÑES. Op.cit.

La Constitución de Colombia de 1991 prescribe que "toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que esto resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública" (artículo 86), lo que obviamente comprende el "derecho a gozar de un ambiente sano" que establece la misma Constitución (artículo 79).

La Constitución de Argentina de 1994, por su parte, dispone que "toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo...contra todo acto u omisión...que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías reconocidos por esta Constitución...", agregando que "en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente", entre otros, esta acción podrá ser interpuesta por "el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines..." (artículo 43).

En la práctica, la intervención de los tribunales en los conflictos jurídico-ambientales se ha basado principalmente en el ejercicio que se ha hecho de las acciones constitucionales previstas para la defensa de los derechos fundamentales, en los países donde el derecho a un medio ambiente apropiado ha pasado a tener un rango constitucional. En efecto, las dificultades que aún presentan en nuestros países los sistemas de acciones y, en general, los sistemas procesales respecto de la tutela de los intereses colectivos y difusos, han transformado a la tutela constitucional en la vía que preferentemente se elige para la protección de esos intereses.

La defensa judicial de los intereses ambientales es una tarea que puede corresponder, como se ve en el ejemplo argentino, a funcionarios públicos, como

es el caso del Defensor del Pueblo. En otras nuevas Constituciones latinoamericanas se establece expresamente el deber que tiene en ese sentido el Ministerio Público.

Así, por ejemplo, la Constitución de Colombia de 1991 dispone que el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados, tiene entre otras funciones la de "defender los intereses colectivos, en especial el ambiente" (artículo 277). Por su parte, la Constitución de Paraguay de 1992 incluye entre los deberes del Ministerio Público el de "promover la acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas" (artículo 268).

La responsabilidad por el daño ambiental es otro tema importante que ha comenzado a estar presente en las nuevas Constituciones Políticas latinoamericanas. La Constitución de Brasil de 1988 incorporó, por primera vez, una regla sobre la materia, al disponer que "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" (artículo 225). Otras Constituciones posteriores se han ocupado también de este tema, en especial de la responsabilidad civil por el daño ambiental.

En efecto, la Constitución de Paraguay de 1992, además de establecer que "el delito ecológico será definido y sancionado por la ley", dispone que "todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar" (artículo 8°). "Recomponer" significa restablecer las cosas al estado que tenían antes de la generación del daño (cuando ello es posible), que es lo que interesa básicamente a la legislación ambiental. Por eso, la Constitución de Argentina de 1994 establece, por su parte, que "el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley" (artículo 41).

Hoy se reconoce en todo el mundo que la gestión ambiental debe ser eminentemente participativa, es decir, debe involucrar a la sociedad civil en los procesos de toma de las decisiones públicas que las afectan y en su aplicación.

Esta idea se inserta en una progresiva apertura hacia formas de democracia directa en todo orden de cosas, que pretende superar los inconvenientes de la democracia indirecta o representativa. Así lo han comenzado a reconocer también las nuevas Constituciones latinoamericanas, que de manera paulatina han ido incorporando mecanismos como la iniciativa popular y el referendun, que buscan salvar la distancia que existe habitualmente entre gobernantes y gobernados.

Pero, la Constitución de Colombia de 1991 ha ido incluso más allá, al prescribir que "la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla" (artículo 79). Esta disposición, que es aplicable a la gestión ambiental, abre muchas posibilidades en ese país para superar las formas tradicionales de participación social que las leyes ambientales suelen establecer.

A este tema se vincula el reconocimiento de las comunidades indígenas y su participación en los asuntos que les incumbe, que por cierto es un tema de primera importancia en los países de América Latina, donde una parte significativa de su población está constituida por los descendientes de los habitantes originarios de la región que mantienen su modo tradicional de vida y donde, además, una parte también significativa de sus recursos naturales se encuentran en territorios indígenas.

Los cambios constitucionales muestran, incluso, una determinada progresión histórica: primero, se establece el deber del Estado de proteger el medio ambiente; luego, este deber se extiende a la sociedad en su conjunto y se

autorizan restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales; al mismo tiempo, se comienza a incorporar el derecho a un medio ambiente apropiado junto con los demás derechos fundamentales y a garantizar su ejercicio; más tarde, se inicia el establecimiento de la vinculación que existe entre el medio ambiente y el desarrollo, prescribiéndose que la economía debe orientarse hacia un modelo de desarrollo sostenible; y, finalmente, se entra a establecer ciertas bases constitucionales en temas específicos que serán desarrolladas por la legislación ambiental.

Estos cambios han graduales pero efectivos. Quizá es suficiente decir que, por lo pronto, la legislación ambiental en Latinoamérica ha comenzado a renovarse, con fundamentos constitucionales más sólidos que los que tuvo en el pasado. Por otro lado, los mandados constitucionales han contribuido a reforzar por lo menos la existencia de la gestión ambiental, cuya azarosa vida refleja las dificultades con que ha sido aceptada como una función importante del Estado. Y, por último, la intervención de los tribunales en la aplicación de la legislación ambiental se ha visto favorecida por la existencia del derecho fundamental a un medio ambiente apropiado y el ejercicio de las acciones constitucionales, que han transformado al derecho ambiental, como dice el Dr. Brañes, en un derecho "vivo".³⁹

III.- Legislación Ambiental en México

Si bien existen antecedentes prehispánicos de personas encargadas de proteger al ambiente, como Nezahualcóyotl el cual cuenta una historia que me permito citarla:

“Entre otras que hizo digna de su fama y nombre fue que alargó los montes, porque de antes tenía puestos límites señalados hasta donde podía

³⁹ BRAÑES Raúl, “El constitucionalismo ambiental latinoamericano”, op. cit.

ir a traer maderas para sus edificios y leña para su gasto ordinario, y tenía puesta pena (de muerte) al que excedía de sus límites; y que yendo... en traje de cazador.., y cerca de los límites referidos halló a un niño con harta miseria y penuria juntando palitos para llevar a su casa; el rey le dijo que ¿porque no entraba a la montaña... pues había leña seca que poder llevar? Respondió el niño: ni pienso hacer tal, porque el Rey me quitaría la vida... desde entonces mandó que se quitasen los términos señalados, y que todos entrasen a los montes y se aprovecharasen de las maderas y leñas que en ellos había, con tal de que no cortasen ningún árbol que estuviese en pie, pena de muerte”.

Con lo anterior me permito hacer la observación de desde esos tiempos pre coloniales se cuidaba el patrimonio natural de la Nación, con penas que iban mas allá de los intereses particulares, buscando el interés de la colectividad en la conservación de la diversidad biológica que se encuentra a su alrededor.

La Ley Fundamental vigente más antigua en Latinoamérica es la Constitución de México de 1917. En ella se encuentra un precepto que es uno de los más importantes de esa Constitución y que, desde 1917, dejó establecido que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación...". El mismo precepto prescribe, además, que se deben dictar las medidas necesarias, entre otros fines, "para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños a la propiedad privada" (artículo 27, hoy reformado).

A pesar de que hacia 1917, fecha en que se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aún vigente, el país contaba únicamente con 15 millones de habitantes que tenían a su disposición una superficie total de 2'000,000 kilómetros cuadrados, bondadosos en variados recursos naturales, que

hacían poco probable la validez de las tesis de Maltus sobre los efectos del crecimiento geométrico de la población; la Carta Queretana no soslayó la protección del Medio Ambiente.

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

Por otra parte, más recientemente, dos reformas Constitucionales han precisado las bases jurídicas de la protección del medio ambiente en la Carta Magna. La primera en 1982, introdujo al texto del artículo 25 constitucional claramente la idea del cuidado al medio ambiente, recogiendo con ello la ya universal idea del desarrollo sustentable.

La segunda en 1987, enmendó los artículos 27 y 73 de la Norma Fundamental para por una parte, ampliar la facultad de la Nación de imponer modalidades a la propiedad privada tendientes a la protección sobre la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y por la otra para facultar al Congreso de la Unión a fin de expedir leyes que propicien la concurrencia de competencias en materia ambiental entre los tres niveles de gobierno.

En general, los principales artículos que contienen fundamentos jurídicos sobre los cuales se derivan las leyes generales relativas al ambiente son: el 4º, 25, 27, 28, 73, 115 y 124. Las leyes de la Federación que en consecuencia tratan la materia ambiental por materia son: Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Pesca, Ley Agraria, Ley General de Vida Silvestre, Ley de Minería, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley del Mar, Ley General

de Asentamientos Humanos, Ley General de Salud, además de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Metrología y Normalización, y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, esta última vigente a partir del 2003, aunados a los tratados internacionales suscritos y ratificados por México en materia ambiental.

En este sentido, en 1998 se reforman los artículos cuarto agregando el párrafo quinto y veinticinco reformando su párrafo primero constitucional, con el objeto de que se consagre en el texto Constitucional de manera explícita la tutela al medio ambiente. Los artículos quedaron de la siguiente manera:

ARTICULO 4

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

ARTICULO 25

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

Para Maricela Cifuentes y Saul Ciefuentes⁴⁰, profesores de la Universidad Autónoma de México, es inexacta esta reforma, al haber tutelado el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado, mas no se hace la precisión de si este medio ambiente en consecuencia es sano. La maestra Carmona considera desafortunada esta modificación.

⁴⁰ CIEFUENTES, López Maricela, Ciefuentes López Raúl, El Derecho Constitucional a un medio ambiente adecuado en México, Protección Jurídico al Ambiente, Edit. Porrúa, México, 2002, p.40

En mi opinión, considero acertada esta precisión, sin embargo las tendencias de modificación constitucional en el mundo llevaron al legislador a adoptar esta postura y en caso de que se busque este “medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”, nos tenemos que remitir a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual es la reglamentaria de estos principios consagrados en nuestra Norma Fundamental, no quitándole vigencia o validez a los principios consagrados en ella.

En lo respectivo a los órganos encargados de hacer cumplir la normatividad protectora al medio ambiente indirectamente nos encontramos que desde la Constitución se estableció al Ejecutivo Federal como la instancia que será encargada de combatir y prevenir la contaminación ambiental. En tal sentido fue creada la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General, órgano que hasta la fecha continúa vigente, aunque sus atribuciones han cambiado, principalmente desde la creación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988. Ya en 1972 correspondía a la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, dependiendo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, mismo que duró hasta 1982, ya que a partir de diciembre se creó la Subsecretaría de Ecología, dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

A partir de 1984 fue aprobado en Programa Nacional de Desarrollo 1983-1988, para dar atención a los problemas ecológicos derivados del proceso de desarrollo. Fue entonces cuando el Gobierno Federal creó el Comité de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADE), con el fin de apoyar a los gobiernos de los Estados en diversas acciones coordinadas con dependencias del Ejecutivo Federal y descentralizadas. Dentro de este comité se contempló la creación de las comisiones para el desarrollo de zonas petroleras, las cuales entre otras realizan funciones de protección ambiental.

No fue sino a partir de 1994, en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en que se incorpora un artículo 32 bis, por el cual se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la cual se la transfieren, las diversas atribuciones que la SEDESOL y otras Secretarías de la Administración Pública Federal venían ejerciendo en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico.

Posteriormente, nuevamente se publicó en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 30 de noviembre del 2000, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el cual se transfieren las facultades que tenía SEMARNAP en materia de regulación de pesca, transfiriéndolo a la SAGARH, cambiando el nombre de distintas Secretarías de Estado, dejando en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales como la principal reguladora y protectora de los recursos naturales.

Las principales políticas de regulación ambiental que dan origen a leyes federales de protección al ambiente son:

- Considerar el ordenamiento ecológico del territorio nacional como un elemento eficaz de protección al ambiente, en armonía con el desarrollo social en su conjunto y con las características naturales del suelo y su equilibrio ecológico.
- Procurar que los proyectos de obras y todas las actividades del desarrollo nacional se sujeten a ciertos criterios de cuidado ambiental.
- Mejorar la calidad del aire, especialmente en las zonas de alta concentración demográfica.

- Detener y revertir la contaminación del agua, preservar su calidad y propiciar su aprovechamiento óptimo.
- Prevenir y controlar la contaminación del suelo mediante el tratamiento adecuado de los desechos sólidos municipales e industriales y el manejo correcto de sustancias peligrosas.
- Asegurar la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales y el equilibrio de los ecosistemas.
- Fortalecer el marco jurídico ecológico con un enfoque integral, para impedir acciones que dañen al ambiente y los recursos naturales.

Con estas políticas, la primera Ley Federal para el Ambiente fue dictada en el periodo de gobierno 1970- 1976, cuya aplicación se encomendó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Posteriormente en el periodo 1976-1982, se realizó una reforma administrativa en la que se mejoró la delimitación de competencias, creándose dentro de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la Dirección de Ecología Urbana.

En cuanto a leyes especiales, las primeras normas encargadas de proteger reservas de la biosfera, es a la Isla Guadalupe y Cajón del Diablo, el 27 de octubre de 1922 y 14 de septiembre de 1937 respectivamente; así como las encargadas de regular y proteger el medio ambiente es la “Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación de 1971”, seguida de la “Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982”; se dio origen a la primera Secretaría autónoma (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), SEDUE, con lo que se otorgó por primera vez a la política ambiental un rango de gabinete; finalmente en 1988 se creó la “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, reformada en 1996. Del mismo modo, las distintas leyes sectoriales se han ido reformando y actualizando, dando una clara idea de la tendencia que se tiene a

evolucionar conforme van cambiando las circunstancias en materia de crecimiento económico y social.

Ahora bien, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de acuerdo con su exposición de motivos, es la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional y es un ordenamiento de carácter globalizador, porque establece un principio rector en torno al cual gira todo el derecho ambiental, a saber, distribuye las competencias de la Federación, de las Entidades Federativas y de los municipios.

El fundamento constitucional de la LGEEPA está consignado en los artículos 27 y 73 fracción XXIX-G de nuestra ley Fundamental. En estos artículos se faculta al Congreso para “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los estados y de los municipios en el ámbito de sus competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

Para María del Carmen Carmona Lara⁴¹, al comentar la Ley a tratar, nos menciona que el fundamento constitucional es el artículo cuarto párrafo cuarto, que establece el derecho al medio ambiente adecuado que toda persona tiene para su desarrollo y bienestar así como su derecho a la salud. Estoy de acuerdo en que se tutela el bien jurídico en este artículo, sin embargo, considero mas adecuado consagrarlo tal y como se encuentra en la exposición de motivos de la Ley en comento.

Si bien se esta facultando al Congreso de la Unión para establecer los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno que hagan posible una gestión ambiental integral, y por otro lado debe precisar el sistema de distribución de competencias en materia ambiental; por otra parte existen

⁴¹ CARMONA, Lara Maria del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, comentarios y concordancias*, edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, PROFEPA, 2003, p. 4

diversos fundamentos en nuestra carta Magna que impide lograr este equilibrio y paridad de poderes. Sin duda el mayor de los impedimentos para esta equidad, es la gran cantidad de atribuciones y facultades que tiene el gobierno Federal en materia de protección al ambiente, muchas que serían mejor aprovechadas en caso de que fueran relegadas a los gobiernos locales.

Sin duda, el Gobierno Federal tiene un margen discrecional excesivamente amplio, que puede ser utilizado en detrimento de los poderes locales y del mismo modo se genera inseguridad entre la ciudadanía respecto a la instancia de gobierno responsable de ejercer facultades específicas. Algunos ejemplos son el artículo 124 de la Constitución que señala que aquello que no este expresamente reservado a la Federación por ella misma se entiende reservado a los gobiernos locales. Un avance importante de esta Ley es señalar las materias que corresponden a los gobiernos Federal y municipal, con lo que se fortalecen las atribuciones de los mismos en estas materias.

Del mismo modo, con el objeto de establecer de forma gradual la transferencia de facultades por parte de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, toma como suyo el mecanismo previsto en el artículo 116 fracción VI de la Constitución, donde se establece que “La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario...”

A través de esta serie de mecanismos, se ha hecho posible descentralizar atribuciones en favor de los gobiernos locales en muy diversas materias, entre las que destacan las de prevención y control de la contaminación atmosférica, control de residuos de baja peligrosidad, de administración de áreas naturales protegidas y vigilancia en la zona federal marítimo terrestre.

Esta Ley marco tuvo como propósito fundamental el plasmar en la legislación mexicana las orientaciones y los principios de la nueva política ambiental, fundada en el principio del desarrollo sustentable. Se buscó construir un sistema jurídico normativo completo, suficiente y coherente, que regule de manera clara y adecuada las problemáticas ambientales y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, previendo que el grado de idoneidad de dichas normas y su aplicabilidad haga de ellas verdaderos mecanismos de preservación del ambiente y de los recursos naturales.

Entre los principales objetivos de la creación de la ley anteriormente citada y su posterior reforma fue un proceso de descentralización ordenado, gradual y efectivo de diversos asuntos ambientales en favor de los gobiernos locales; ampliar los márgenes de participación social en la gestión ambiental, fundamentalmente en la toma de decisiones, el acceso a la información ambiental, así como el derecho al ejercicio de acciones para impugnar los actos de autoridad.

La ley incluía las necesidades planteadas por la sociedad, respecto de la preservación, aprovechamiento y protección de los recursos naturales, con el fin de prevenir y controlar las tendencias de deterioro de los mismos y sentar las bases para revertir los efectos que ocasiona. Se reconoció la necesidad de vincular la política de aprovechamiento de recursos naturales con el principio del Desarrollo Sustentable, asumiendo que la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes no puede ignorar las necesidades de las generaciones futuras.

Esta ley es publicada en una etapa en que el Federalismo mexicano permite una mayor participación de las Entidades Federativas, así como un mayor compromiso y equilibrio de los poderes federales, que garantice la pluralidad y los espacios a todas las expresiones e inquietudes de la comunidad nacional. Se trata de un Federalismo que articula armónica y eficazmente la

soberanía de los estados, la libertad de los municipios y las facultades constitucionales del Gobierno Federal.

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se reunieron una serie de figuras jurídicas de protección al ambiente las cuales permiten que el derecho ambiental se vuelva más dinámico, siempre de acuerdo a las necesidades de la población, entre las principales innovaciones se destaca:

- Establecer un proceso de descentralización ordenado, efectivo y gradual de la administración, ejecución y vigilancia ambiental en favor de las autoridades locales;
- Ampliar los márgenes legales de participación ciudadana en la gestión ambiental, a través de mecanismos como la denuncia popular, el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar por medios jurídicos los actos que dañen al ambiente en contravención de la normatividad vigente;
- Reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad, a fin de ampliar la seguridad jurídica de la ciudadanía en materia ambiental;
- Incorporar instrumentos económicos de gestión ambiental, al igual que figuras jurídicas de cumplimiento voluntario de la Ley, como las auditorías ambientales; fortalecer y enriquecer los instrumentos de política ambiental para que cumplan eficazmente con su finalidad;
- Incorporar definiciones de conceptos hoy considerados fundamentales como los de sustentabilidad y biodiversidad, a fin de aplicarlos en las distintas acciones reguladas por el propio ordenamiento; y
- Asegurar la congruencia de la LGEEPA con las leyes sobre normalización, procedimientos administrativos y organización de la Administración Pública

Federal.

En un segundo nivel de la normatividad, le corresponde a los Estados integrantes de la Federación. Su fundamento lo ubicamos a partir de la Constitución local de cada uno de ellos y de las leyes estatales que en materia ambiental emanan de sus Congresos Locales, los Reglamentos que estatuyen en materia de zonas sujetas a conservación, contaminación vehicular, etc.

Por último está el nivel municipal, el cual basa su actuación en materia ambiental según lo consagrado en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, que generalmente se aboca a cuestiones de parques urbanos, los servicios de drenaje, residuos sólidos (basura), rastros, cementerios, limpieza, agua potable y alcantarillado. En general todas las actividades que no estén reservadas a la Federación ni a los Estados.

CAPÍTULO III. MARCO LEGAL DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO, LA COMPETENCIA DE SUS AUTORIDADES

Una vez dejado claro cual es el bien jurídico protegido, es decir el medio ambiente, cual es la materia que nos encontramos tratando que es el Derecho Ambiental, y de que forma se tutela esta materia en los diferentes países en el mundo, es apropiado adentrarnos a las diferentes variantes de protección del medio ambiente en nuestro país, y darnos cuenta de las lagunas y graves errores que los legisladores no se cansan de repetir al contravenirse y que provoca continuas deficiencias que permiten se castigue de manera injusta a algunos de los infractores mas desprotegidos mientras continúa la impunidad de los grandes depredadores de nuestro valioso ecosistema.

Como ya comentamos en el Capítulo anterior, los principales artículos Constitucionales que marcan principios jurídicos sobre los cuales se derivan las leyes generales relativas al ambiente son el 4º, 25, 27, 28, 73, 115 y 124. Por tal motivo no vamos a abundar en lo que marca nuestra Norma Fundamental en materia ambiental.

En este sentido, recordemos que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es reglamentaria del artículo 27 y 73 fracción XXIX-G Constitucional conforme a su propia exposición de motivos marca, al igual que es un ordenamiento de carácter globalizador, porque establece un principio rector en torno al cual gira todo el derecho ambiental, ya que regula la competencia tanto de gobierno Federal, como estatal y municipal, tratando de no vulnerar los principios y las materias consagradas para cada nivel de gobierno en nuestra Carta Magna.

Esta Ley, hasta antes de la reforma de 1996, hacia una distribución de competencias de carácter residual, al marcar "los asuntos de alcance general de la

Nación” o “asuntos de interés de la Federación”, que quedaban reservados al Gobierno Federal, siendo la mayoría de los temas ambientales, y en consecuencia, los demás asuntos serían abarcados por las Entidades Federativas y los municipios de acuerdo a sus Constituciones locales y lo que marcara la Carta Magna.

Una vez reformada esta Ley, se eliminaron estos conceptos, enunciando cada una de las facultades de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios.

Por tanto, la primer Ley que podemos mencionar para darnos una idea de la competencia y las facultades de la autoridad en materia ambiental es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Considero importante hacer la aclaración que no entraré al estudio de las autoridades en sí, las cuales se encuentran contempladas tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que cuentan con su reglamento interior, como por las Constituciones Locales, las Leyes Orgánicas Municipales y los Códigos Municipales a lo largo del país. En caso de que el lector quiera adentrarse al estudio de las diferentes autoridades que protegen el medio ambiente en el país, les recomiendo a la Dra. Raquel Gutiérrez Nájera⁴² la cual trata a conciencia estos temas.

III.I Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Dentro de esta Ley marco, reglamentaria de nuestra Carta Magna, se encuentra estipulada la competencia de los distintos niveles de gobierno, a entender, la Federación, las Entidades Federativas y el Municipio, y que para el tema tratado en este estudio, es necesario conocerlo.

⁴² GUTIERREZ, Nájera Raquel, ‘Introducción al Estudio del Derecho Ambiental’, Edit. Porrúa, Quinta edición, México

Se llama Ley marco, a toda aquella Ley que elabore el Congreso de la Unión con el propósito de distribuir competencias entre la Federación y las Entidades Federativas, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, y a la vez establecer su propio cuerpo normativo federal.

Esta distribución de competencias se encuentra comprendida dentro del Capítulo Segundo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual se denomina “**Distribución de Competencias y Coordinación**”, y que en su artículo 4, cito:

***Artículo 4** La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.*

La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

En este tenor, en el Capítulo mencionado (segundo), se encuentra dividido de una manera clara aunque inexacta la distribución de competencias tanto de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, por lo que es importante citar los respectivos artículos de la mencionada ley para dar nuestro punto de vista respecto de cada uno.

En opinión de María del Carmen Carmona Lara⁴³, estas funciones que se comparten son las llamadas competencias concurrentes, las cuales se entienden como la ocupación emergente de una materia federal por parte de los estados miembros, cuya legitimidad transitoria ha sido reconocida por el Poder Judicial en atención a la titularidad primigenia de cada estado para autorregularse. Esta opinión un tanto dogmática se puede explicar como el pacto federal que las entidades federativas suscribieron y en él decidieron relegar en la Federación ciertas cuestiones competenciales.

En relación a las facultades concurrentes, se puede consultar la siguiente Jurisprudencia establecida por el Poder Judicial de la Federación:

*FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO, SUS CARACTERISTICAS GENERALES. Clave, P./J., num. 142/2001, controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo federal, 15 de noviembre del 2001, Once votos, ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Srío. Pedro Alberto Nava Malagon. Controversia Constitucional entre la Federación y el estado de Oaxaca, 15 de octubre 1932, 14 votos.*⁴⁴

Primeramente, en el artículo quinto se menciona la competencia de la Federación, en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, cito:

Artículo 5 Son facultades de la Federación:

- I.- La formulación y conducción de la política ambiental nacional;*
- II.- La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la*

⁴³ CARMONA, Lara María del Carmen, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, comentarios y concordancias, UNAM. México, P.23

⁴⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial e la Federación, México, 1994, t. III, p. 1778

protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;

III.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

IV.- La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

V.- La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

VI.- La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

VII.- La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

VIII.- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

IX.- La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de esta Ley;

X.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

XI.- La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;

XII.- La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

XIII.- El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;

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

XV.- La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;

XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVII.- La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;

XVIII.- La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XIX.- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;

XX.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y

XXI.- Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.

Primero que nada vale la pena aclarar que las disposiciones mencionadas anteriormente, se encuentran reguladas ya sea por el mismo ordenamiento, o fueron emitidas Leyes independientes aplicables a cada caso, como la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable o la Ley General de Gestión Integral de Residuos, por mencionar solo algunos ejemplos, por lo que en ninguno de los dos casos, considero conveniente adentrarnos a esos temas, ya que no son objeto del estudio y sería ocioso adentrarnos a cada materia que marca la competencia Federal por parte de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En este sentido, Carmona Lara⁴⁵ agrupa las facultades de la Federación en los siguientes temas: planeación y política ambiental (I y II); asuntos internacionales (III y IV); regularización y normalización (V y VI); de actividades altamente peligrosas (VI y VII); de establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal (VIII); formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino (IX); de evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades de jurisdicción o competencia federal (X); regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales (XI); de la biodiversidad, la flora, la fauna y demás recursos naturales de su competencia. También se regula la contaminación a la atmósfera, y la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales, así como en la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan

⁴⁵ CARMONA, op. cit. p. 27

emisiones y descargas contaminantes (XII, XIII, XV); la exploración, explotación y beneficio del subsuelo (XIV); la promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental y la integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (XVI y XVIII); emisión de recomendaciones a autoridades de todos los niveles para promover el cumplimiento de la legislación ambiental (XVIII); la vigilancia y promoción de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas y el cumplimiento de esta Ley (XIX y XX); y las demás (XXI).

Una clasificación distinta la realiza el maestro Raúl Brañes⁴⁶, al dividir las materias federales en cinco asuntos: los relativos a la política ambiental nacional y sus instrumentos; los relativos a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; los que por su importancia son atribuidos a la Federación; los de naturaleza federal; y los relativos a la participación social y la información ambiental, así como la aplicación de esta Ley marco y los ordenamientos que derivan de ella.

En mi punto de vista, considero que el maestro Brañes realizó una mejor agrupación y las fracciones consagradas en este artículo pueden catalogarse de esta manera sin que existan omisiones o se sea tan específico como la maestra Carmona.

Acto seguido, la Ley ejecuta una función reglamentaria al estipular que las atribuciones mencionadas anteriormente, serán ejercidas por la Secretaría dependiente del Ejecutivo Federal, lo cual considero desatinado ya que en caso de que la Administración Pública Federal decidiera cambiar su forma de organización, o distribuyera de manera distinta las atribuciones o competencias mencionadas, se tendría que modificar esta Ley o adaptarla a los tan cambiantes sistemas de organización. Por ejemplo, en caso de que decidiera el ejecutivo separar las funciones en materia forestal, vida silvestre o en industria y

⁴⁶ BRAÑES, op. Cit. p. 134

a cada una designara una Secretaría distinta para atenderlos, creando una Secretaría Forestal, Secretaría de Protección y Cuidado de Vida Silvestre o pasando atribuciones en materia de prevención de la industria a la Secretaria de Economía o alguna similar.

Sin embargo, es importante citar el presente artículo con el fin de dejar determinado el objeto del presente trabajo.

Artículo 6 *Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la ley.*

Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive.

Finalmente, cabe destacar los constantes esfuerzos a los cuales las autoridades reglamentarias están obligadas por el artículo anterior, ya que aunado al proceso legislativo que constantemente se dedica a reformar las leyes ambientales, del mismo modo se crean una incontable cantidad de normas oficiales mexicanas que son reglamentarias o de emergencia, cuyo proceso de creación, análisis, discusión y aprobación es mas sencillo que el de las Leyes y

su eficacia no esta en tela de juicio al ser implementadas y aplicadas por las autoridades dependiendo de su competencia; son publicadas en el Diario Oficial de la Federación y tienen una temporalidad o un espacio territorial de aplicación variable, lo cual en dado caso pudiera ser inconstitucional o violatorio de las garantías individuales de los ciudadanos a los cuales se les aplique, aunque ese tema puede ser objeto de otro estudio sobre cuestiones de reglamentación meta constitucional.

En el mismo sentido, cada gobierno federal debe determinar las directrices que en materia ambiental se van a aplicar, por lo que actualmente nos encontramos con un Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del cual se desprende el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006 y el cual merece un comentario aparte.

Posteriormente, el artículo séptimo determina la competencia de las Entidades Federativas en este rubro, cito:

Artículo 7 *Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:*

I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;

II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;

III.- La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

IV.- La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;

V.- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;

VI.- La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

VII.- La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

VIII.- La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;

IX.- La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;

X.- La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

XI.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

XII.- La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII.- La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;

XIV.- La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

XV.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVI.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;

XVII.- El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;

XVIII.- La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;

XIX.- La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XX.- La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas, y

XXI.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

Sobre este punto, solo es importante mencionar que en la mayoría de los casos, las Leyes Estatales de Protección al Ambiente siguen el mismo

desafortunado rumbo de la Constitución Política, al dejar a las Entidades Federativas una competencia oscura, o por lo menos un tanto imprecisa que la que establece para la Federación o los municipios.

En este sentido, Díaz y Díaz⁴⁷ menciona que a los estados solo se les otorga una competencia residual, ya que es el centro quien conforma los poderes de alcance general, acotados y reducidos a los espacios de acción expresamente conferidos por el orden constitucional.

A grandes rasgos, el artículo anterior regula las bases de la política ambiental estatal y sus instrumentos; norman esta política de acuerdo al crecimiento y el desarrollo sustentable de cada entidad; buscando estrategias que permitan unificar las políticas particulares de cada estado con la federal. En este sentido Carmona⁴⁸ es de la opinión de que el federalismo que se establece en esta Ley no es tanto un fin, sino un medio para alcanzar de manera eficaz y equitativa el desarrollo sustentable. En mi opinión, la maestra Carmona establece un punto de vista muy interesante y el cual debe ser retomado en las discusiones para determinar las competencias ambientales, ya que nos hemos dado cuenta, con el ejemplo de Europa, que las políticas locales han sido desplazadas en materia ambiental en aras de una política global que no distinga fronteras ni nacionalidades.

Otras de las materias que se confieren a las entidades federativas son: el control y prevención de la contaminación atmosférica generadas por fuentes fijas (industrias) o por fuentes móviles, causantes de gran contaminación; los instrumentos como la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico, la regulación ecológica de los asentamientos humanos, la evaluación del impacto ambiental; la gestión de residuos, en los que se establezcan sistemas de minimización, reuso, reciclaje y selección; la prevención de accidentes y riesgos

⁴⁷ DIAZ y Díaz, Martín, México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias. Barra Mexicana Colegio de Abogados, México, Themis 1996

⁴⁸ CARMONA, op. Cit. p. 36

ambientales; las áreas naturales protegidas de su competencia; y se faculta al gobierno estatal para fungir como mediadores en caso de controversia entre dos o mas municipios ubicados en su territorio.

Nuevamente me gustaría citar a Brañes⁴⁹ para catalogar los asuntos de competencia estatal, en este caso en seis rubros: los relativos a la política ambiental local y sus instrumentos; los relativos a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; los relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental; los relativos a los efectos ambientales de ciertas actividades; los de naturaleza estatal; y otros asuntos.

Afortunadamente, actualmente las 31 entidades federativas cuentan con su Ley Estatal de Protección al Ambiente, la mayoría creadas a partir del año dos mil, y otras tantas fueron, como el caso de Querétaro, adaptadas o prácticamente cambiadas para coincidir con el Programa Federal del sexenio actual.

En cuanto a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del estado de Querétaro, a la misma le designaremos un apartado aparte, debido a que es la que actualmente se aplica en la entidad.

Finalmente, en cuanto a las atribuciones contempladas al municipio, estas se encuentran determinadas en el artículo octavo el cual menciona lo siguiente:

Artículo 8 *Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:*

- I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;*
- II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio*

⁴⁹ BRAÑES, op. cit. p 137

ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;

III.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

IV.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

V.- La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;

VII.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;

VIII.- La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

IX.- La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;

X.- La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;

XI.- La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XII.- La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;

XIII.- La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

XIV.- La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

XV.- La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente, y

XVI.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados.

Por tanto, la competencia municipal se puede catalogar de la siguiente forma⁵⁰:

- Formular: política ambiental municipal; los programas de ordenamiento ecológica local del territorio (uso de suelo poblacional y áreas naturales protegidas); la política de información y difusión ambiental; y el programa municipal de protección al ambiente.
- Aplicar: los instrumentos de política ambiental; las disposiciones jurídicas de contaminación atmosférica no Federal; las leyes de residuos no peligrosos; y las leyes en materia de contaminación por ruido, vibraciones, energía lumínica y olores que no sean de materia Federal.
- Crear zonas de preservación ecológica.
- Participar: en asuntos que afecten el equilibrio ecológico; en emergencias ambientales; y en la evaluación del impacto ambiental de competencia de la Entidad Federativa que forme parte.
- Vigilar las Normas Oficiales Mexicanas, que se refiere el artículo 8 de la presente Ley.
- Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, principalmente en las zonas de jurisdicción municipal (mercados, alcantarillado, rastro, transporte, etc.)

En este sentido, de nuevo tenemos la clasificación que considero mas apropiada que es la del maestro Raúl Brañes⁵¹, al dividir los asuntos de competencia ambiental en cinco conceptos: los asuntos relativos a la política ambiental municipal y sus instrumentos; los relativos a la protección de los recursos naturales; los relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental; los asuntos de naturaleza municipal; y otros asuntos.

Tristemente, debido al gran retraso de la mayoría de los municipios en el país, este artículo solo es ejercido por unos pocos, que cuentan con la

⁵⁰ CARMONA, op. Cit. p. 41

⁵¹ BRAÑES, op. Cit.. p. 139

infraestructura necesaria, o con la capacidad presupuestal que permita, además de cumplir con otras obligaciones contempladas en la Constitución, como es el prestar los servicios públicos básicos, ofrecer al ciudadano que habite en su circunscripción territorial servicios contemplados en el artículo anterior como el de servicio de limpia o disposición de residuos no peligrosos o basura común, el de alcantarillado y drenaje y el de parques y jardines, si bien les va; dejando descuidado o completamente desprotegido atribuciones como son los de zonas protegidas municipales, o contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, menos aun el ordenamiento ecológico local territorial, el cual sirve de base para establecer esquemas controlados de crecimiento de las urbes.

Nuevamente, tenemos al municipio de Querétaro como un pionero en cuanto a la normatividad ambiental, y por tanto, dedicare un apartado especial a las atribuciones que este municipio ha encomendado a diversos órganos internos para prestar un servicio puntual en cuanto al artículo se refiere.

Finalmente, en cuanto al Distrito Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se deslinda parcialmente de establecer competencias, dejando abierto el campo para que el órgano local encargado de legislar, es decir, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se asigne facultades que originalmente le corresponden a las Entidades Federativas o a los municipios.

Artículo 9 *Corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7o. y 8o. de esta Ley.*

Unicamente, en este contexto, el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al Distrito Federal le facultades para conocer de: asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Para cubrir con esto, fueron creadas la Ley Ambiental del Distrito Federal, con sus respectivas autoridades para aplicarla, como la Secretaría del Medio Ambiente, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

El Capítulo Segundo, continúa haciendo una serie de precisiones que se encuentran contempladas dentro de los artículos 10 al 14 y que mencionamos a continuación:

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

Artículo 11 *La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:*

I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento;

II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento;

III. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, con excepción de las obras o actividades siguientes:

a) Obras hidráulicas, así como vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos,

b) Industria del petróleo, petroquímica, del cemento, siderúrgica y eléctrica,

c) Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear,

d) Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos,

e) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración,

f) Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas,

g) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros,

h) Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, e

i) Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación y actividades que por su naturaleza puedan causar desequilibrios ecológicos graves; así como actividades que pongan en riesgo el ecosistema.

IV. La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales;

V. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo

terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;

VI. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

VII. La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

VIII. La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, o

IX. La inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven.

Dichas facultades serán ejercidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones federales aplicables, así como en aquellas que de las mismas deriven.

En contra de los actos que emitan los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados y, en su caso, de sus Municipios, en ejercicio de las facultades que asuman de conformidad con este precepto respecto de los particulares, procederán los recursos y medios de defensa establecidos en el Capítulo V del Título Sexto de esta Ley.

Artículo 12 *Para los efectos del artículo anterior, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría, con los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, deberán sujetarse a las siguientes bases:*

I. Se celebrarán a petición de una Entidad Federativa, cuando ésta cuente con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo

de las facultades que asumirá y que para tales efectos requiera la autoridad federal. Estos requerimientos dependerán del tipo de convenio o acuerdo a firmar y las capacidades serán evaluadas en conjunto con la Secretaría.

Los requerimientos que establezca la Secretaría y las evaluaciones que se realicen para determinar las capacidades de la Entidad Federativa, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la celebración de los convenios o acuerdos de coordinación;

II. Establecerán con precisión su objeto, así como las materias y facultades que se asumirán, debiendo ser congruente con los objetivos de los instrumentos de planeación nacional de desarrollo y con la política ambiental nacional;

III. Determinarán la participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, así como los bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración. Además precisarán qué tipo de facultades se pueden asumir de forma inmediata a la firma del convenio o acuerdo y cuáles en forma posterior.

IV. Establecerán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, así como el cronograma de las actividades a realizar;

V. Definirán los mecanismos de información que se requieran, a fin de que las partes suscriptoras puedan asegurar el cumplimiento de su objeto;

VI. Precisarán la vigencia del instrumento, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas;

VII. Contendrán, los anexos técnicos necesarios para detallar los compromisos adquiridos;

VIII. Las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo de coordinación;

IX. Para efectos en el otorgamiento de los permisos o autorizaciones en materia de impacto ambiental que correspondan al Distrito Federal, los Estados, o en su caso, los Municipios, deberán seguirse los mismos

procedimientos establecidos en la sección V de la presente Ley, además de lo que establezcan las disposiciones legales y normativas locales correspondientes;

X. Para el caso de los convenios relativos a las Evaluaciones de Impacto Ambiental, los procedimientos que las entidades establezcan habrán de ser los establecidos en el Reglamento del presente ordenamiento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, y serán autorizados por la Secretaría y publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la entrada en vigor del convenio o acuerdo de coordinación.

Corresponde a la Secretaría evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo.

Los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere el presente artículo, sus modificaciones, así como su acuerdo de terminación, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa.

Artículo 13 *Los Estados podrán suscribir entre sí y con el Gobierno del Distrito Federal, en su caso, convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer sus atribuciones a través de las instancias que al efecto determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales que resulten aplicables. Las mismas facultades podrán ejercer los municipios entre sí, aunque pertenezcan a entidades federativas diferentes, de conformidad con lo que establezcan las leyes señaladas.*

Artículo 14 *Las dependencias y entidades de la Administración Pública se coordinarán con la Secretaría para la realización de las acciones conducentes, cuando exista peligro para el equilibrio ecológico de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por*

fenómenos naturales, o por caso fortuito o fuerza mayor.

Como puntos a destacar de los anteriores artículos, nos encontramos con la descentralización de la gestión ambiental, para lo cual se han ido adoptando convenios de coordinación, con descentralización de facultades a favor de las Entidades Federativas y los municipios. Otro punto a considerar es la coordinación a nivel nacional para cuestiones relacionadas con protección civil, tanto con el ejército como con las autoridades locales para minimizar daños ambientales ocasionados principalmente por huracanes; inundaciones; sequías e incendios forestales.

Para el maestro Brañes⁵², es esta distribución de competencias la llamada coordinación de las autoridades en aspectos ambientales, mecanismo de concurrencias que se refiere el artículo 73 fracción XXIX-G, de la Constitución. Esta coordinación, siguiendo al mismo autor, se puede asumir de dos formas: la delegación de funciones y la ejecución de acciones en común. En la primer forma estamos hablando de la descentralización de funciones a favor de las entidades federativas y los municipios puesta en tela de juicio por autores como Martín Díaz y Díaz, y que contraviene la tendencia mundial. Este primer supuesto se marca posteriormente, en los artículos 11 y 12 al dar la posibilidad de suscribir convenios para asumir ciertas funciones. Este último tipo de coordinación en el cual se delegan funciones tiene problemas tanto en la redacción como en la ejecución del mismo y por esto hace complicado la celebración de los convenios de coordinación. El segundo supuesto, el de la ejecución conjunta de acciones esta contemplado en los artículos 13 y 14, en que se pueden suscribir convenios entre las autoridades con fines de colaboración y coordinación administrativa.

Acto seguido, el Capítulo Tercero, se refiere a la política ambiental aplicable en el territorio nacional, y menciona una serie de principios a seguir en

⁵² BRAÑES, op. cit. p. 163

cuanto a la expedición de leyes y normas aplicables al mejoramiento al ambiente, dejando esta aplicación de principios en manos del Ejecutivo Federal, y supletoriamente las Entidades Federativas y los municipios aplicaran estos principios en el ámbito de sus competencias.

Me gustaría tratar como siguiente rubro en este estudio la política ambiental, ya que incluye una serie de principios que no han sido regulados o tienen contradicciones las cuales serán remarcadas para su corrección.

El Capítulo Cuarto menciona los diferentes instrumentos aplicables para lograr los principios establecidos en la Política Ambiental, como son: la Planeación ambiental; el Ordenamiento Ecológico del Territorio; el establecimiento de instrumentos económicos (Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente⁵³); regulación ambiental de los asentamientos humanos; evaluación al impacto ambiental; normas oficiales mexicanas en materia ambiental; autorregulación y auditorías ambientales; investigación y educación ecológicas.

Finalmente, para no ser repetitivos o convertir estas líneas en una Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente comentada, nos limitaremos a decir que en la Ley se encuentra determinada la competencia de las autoridades, las cuales en su mayoría corresponden a la Federación y se menciona que las disposiciones contempladas anteriormente serán aplicables por las Entidades Federativas y por los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que deja un tanto ambiguo dicho precepto y

⁵³ Artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

tendiente a la interpretación a la mejor conveniencia de las autoridades involucradas.

I.I. Legislación Federal

En este apartado y con el fin de no ser omisos dentro de este tema de distribución de competencias, es prudente hacer la aclaración que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no es la única Ley que distribuye competencias a los tres niveles de gobierno, el mismo caso opera en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero del 2003; la Ley General de Vida Silvestre, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio del 2000; y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre del 2003, las cuales me gustaría tratarlas en su conjunto para no salir del tema principal.

Las anteriores Leyes, han sido las últimas publicadas en relación a aspectos ambientales, y todas cuentan con similares estilos de redacción; se refieren a los temas que sus títulos marcan; en cuestión de competencias adoptan diversos conceptos que ya tratamos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como el hecho de que en uno de sus primeros capítulos se encargue a esta Ley la de designar cual de los tres niveles de gobierno sea el que tendrá competencia sobre ciertos asuntos, y del mismo modo se otorga la facultad de celebrar acuerdos de coordinación o convenios con los otros niveles de gobierno para asumir ciertas funciones, ya sea a manera de coordinación y cooperación, ya sea a manera de delegación de funciones.

En relación a otras Leyes que manejan aspectos ambientales como la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, delimita la competencia de la Federación y de las Entidades

Federativas en aspectos de Salubridad General; la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º. de diciembre de 1992, delimita la competencia de la Federación, desglosando las atribuciones del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Comisión Nacional del Agua, y Organismos de Cuenca; y la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece la concurrencia y coordinación de las autoridades para ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio Nacional.

Finalmente existe legislación federal que por la materia que regula no es posible delimitar la competencia de las autoridades y por tanto corresponde al Gobierno Federal su aplicación. Entre estas Leyes podemos destacar la Ley agraria, la Ley de pesca, la Ley de Minería y la Ley Federal del Mar.

III.II. Leyes Estatales de Protección al Ambiente (Competencia en el Estado de Querétaro)

Actualmente, en el Estado de Querétaro, se encuentra vigente la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1988 por lo que al ser anterior incluso a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, resulta importante hacer una serie de observaciones ya que la misma tuvo que ser adaptada dentro del proceso de descentralización que se ha venido generando. Esta Ley ha tenido principalmente dos reformas, la primera el 10 de enero de 1991, pero la más importante, en la cual se cambio la mayoría de los artículos el 20 de octubre del 2000, después de que las Legislaturas en turno no le dieron la importancia que el caso ameritaba para adaptarla a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que se convirtió en una Ley obsoleta hasta esta reforma.

Antes que nada, tal y como lo marca su artículo primero, esta Ley es Reglamentaria de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, por lo que sus disposiciones son obligatorias en el ámbito territorial sobre el que aquél ejerce su soberanía y jurisdicción. Es curioso como al revisar la Constitución Local, no encontramos el derecho del ciudadano de contar con un ambiente sano, ni menos aun con la obligación de las autoridades de preservar, proteger o restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, y este tema es una atribución de la Legislatura del Estado (artículo 41 fracción V) tanto el legislar sobre estas materias como el establecer las bases de concurrencia entre el gobierno estatal y los municipios.

En su artículo segundo marca que esta Ley tiene por objeto fijar las bases para definir las competencias de las autoridades estatal y municipal, la concurrencia entre ellas y la coordinación entre sus dependencias, en las materias reguladas por la presente ley. Esta modificación respecto de la Ley de 1988 resulta afortunada ya que la anterior mencionaba que se buscaba establecer las bases de concurrencia entre el estado y los municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, quedando muy ambiguos dichos términos.

Posteriormente, en el Título Segundo, a pesar de denominarse **“de la concurrencia de estado y municipios, de la gestión ambiental y la participación social”** es su artículo quinto, se encarga de dar un glosario de términos para aplicarse en la Ley, por lo que considero desafortunado el que se haya incluido este artículo.

Acto seguido, dentro de este Capítulo, marca quienes son las autoridades encargadas de aplicar la presente Ley, al hablar de **“competencias en materia de gestión ambiental”**, cito:

ARTÍCULO 6 *Son autoridades responsables de aplicar la presente Ley:*

- I. El Ejecutivo estatal, directamente o a través de la Secretaría, o las dependencias o entidades paraestatales que por disposición de esta Ley o de cualquier otro ordenamiento jurídico, deban participar en las actividades relacionadas con la protección del ambiente y el desarrollo sustentable del Estado de Querétaro; y*
- II. Las autoridades municipales del Estado de Querétaro.*

Posteriormente, en su artículo 7 y 8, se mencionan las atribuciones tanto del Ejecutivo estatal como de los municipios en materia medio ambiental, los cuales es importante transcribirlos a continuación:

ARTÍCULO 7 *Corresponde al Ejecutivo estatal:*

- I. Formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Estado, con la participación que corresponda a las dependencias o entidades de la administración pública relacionadas con esta materia, y en congruencia con lo formulado por la Federación;*
- II. Aplicar los principios e instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley;*
- III. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Estatal de Protección al Ambiente, que establecerá sub-programas y acciones para la restauración, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;*
- IV. Expedir el Informe Anual del Ecología, y remitirlo a consideración de la Comisión respectiva de la Legislatura del Estado;*
- V. Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y garantizar la protección al ambiente en áreas y bienes de jurisdicción estatal o en zonas abarcadas por dos o más municipios;*
- VI. Expedir las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones que correspondan para el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción estatal y de los recursos acuáticos asociados;*

VII. Prevenir y controlar.

a) La contaminación atmosférica y la generada por emisión de ruido, vibraciones, energía y térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al ambiente, que provengan de zonas o fuentes emisoras de jurisdicción estatal, como el parque vehicular registrado en el Estado, entre otras.

b) La contaminación de las aguas de jurisdicción estatal y de las nacionales que el Estado tenga asignadas o concesionadas, o se asignen o concesionen para la prestación de servicios públicos, o que se descarguen en redes de alcantarillado de los centros de población, sin perjuicio de las facultades de la Federación en materia de tratamiento, descarga, infiltración y reuso de aguas residuales;

c) La contaminación del suelo, con arreglo a las disposiciones de esta Ley;

d) Las emergencias y contingencias ambientales que afecten las áreas de dos o más municipios de la entidad;

VIII. Regular y autorizar el aprovechamiento y explotación de bancos de materiales de construcción y ornamento no reservados a la Federación, y de aquellas actividades donde se exploten o beneficien productos derivados de la descomposición o fragmentación de las rocas, mediante trabajos a cielo abierto;

IX. Publicar la lista de actividades no consideradas como altamente riesgosas, y regular su realización

X. Expedir la declaratoria y los programas de manejo para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas de competencia estatal, pudiendo transferir a los municipios del Estado o a personas morales, las facultades de administración y vigilancia;

XI. El ordenamiento ecológico estatal y regional, con el apoyo de los municipios y la participación de las dependencias de la administración pública vinculadas a este objeto, de modo que norme los programas de desarrollo urbano e instrumentos regulados por esta Ley y demás disposiciones aplicables;

- XII. Expedir y aplicar normas técnicas ecológicas locales, observando las normas y lineamientos que permitan cumplir con las especificaciones y estándares análogos del orden federal;*
- XIII. Evaluar y dictaminar, con la participación de los municipios respectivos en su caso, el impacto ambiental que por su ubicación, dimensiones o características, puedan producir las obras o actividades previstas en el artículo 53 de esta Ley;*
- XIV. Solicitar a la Federación los estudios de evaluación de impacto y riesgo ambiental de obras o actividades de competencia federal que se realicen en el territorio estatal, como condicionante para el otorgamiento de las autorizaciones que competan a la autoridad local;*
- XV. Conducir la política estatal de información y difusión en materia ambiental;*
- XVI. Supervisar la adecuada conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, desde su extracción hasta su transformación en materias primas, promoviendo, además la utilización de los subproductos;*
- XVII. Expedir los permisos y autorizaciones que por exclusión no sean de competencia federal, en materia de desmonte de arbolado y limpieza de terrenos, en coordinación con los ayuntamientos y demás autoridades competentes;*
- XVIII. Regular los sistemas de manejo y disposición final de residuos sólidos no peligrosos, estableciendo las normas, condiciones y criterios a que deberán sujetarse el diseño, la ubicación, la construcción y la operación de las instalaciones y equipos destinados a estos fines;*
- XIX. Concesionar y reglamentar los servicios de verificación de fuentes de contaminación que sean de la competencia del Estado, y autorizar la operación de laboratorios ambientales;*
- XX. La regularización y vigilancia de las instalaciones, equipos y actividades que para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, impliquen los servicios municipales;*

XXI. Ejecutar las actividades que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, le transfiera la Federación e materia de:

- a) Manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas de competencia federal;*
- b) Control de residuos de baja peligrosidad;*
- c) Prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles de competencia federal;*
- d) Protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de recursos naturales de competencia federal, flora y fauna silvestre; y*
- e) Cualquiera que conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones aplicables, sea susceptible de transferencia;*

XXII. Participar en la coordinación que la Federación implemente para atender los asuntos que en materia ambiental, afecten el equilibrio ecológico del Estado y otra u otras entidades federativas;

XXIII. Celebrar convenios con la Federación, entidades federativas, municipios, organizaciones sociales y particulares, para la realización de acciones ambientales conforme a esta Ley y la General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

XXIV. Establecer y mantener actualizado el Sistema Estatal de Información Ambiental;

XXV. Ordenar y practicar las visitas de inspección que la presente Ley autoriza, y supervisar directamente las actividades de las fuentes fijas y móviles de contaminación en el ámbito de su competencia al efecto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones en esta materia;

XXVI. Establecer las bases para la autorregulación voluntaria de establecimientos industriales, comerciales y de servicios de competencia estatal;

XXVII. Prestar el apoyo técnico a los ayuntamientos y a los organismos operadores del agua que lo soliciten, para el cumplimiento de las atribuciones que la presente Ley les confiere;

XXVIII. Intervenir en los asuntos ambientales que afecten el territorio de dos o más municipios de la entidad;

XXIX. Establecer las medidas necesarias y emitir las disposiciones conducentes para el cumplimiento de la presente Ley y sus reglamentos, y aplicar las sanciones administrativas por su incumplimiento, y

XXX. Las demás que conforme a la Ley le correspondan.

En este artículo es conveniente destacar que no se está remitiendo a la competencia que otorga la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sino que es un intento por realmente regular la aplicación de una política ambiental estatal, contar con sistemas de control adecuados y descentralizar las funciones que sean posibles de la Federación por un lado, y por el otro absorber las funciones de los ayuntamientos.

Posteriormente, se abre un Capítulo denominado “**de la gestión ambiental**”, y en su artículo 8 establece la competencia de los municipios, cito:

ARTÍCULO 8 *Corresponde a los municipios:*

I. Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal, en congruencia con lo que formulen los gobiernos estatal y federal;

II. Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente dentro de su territorio, salvo en asuntos de competencia estatal o federal;

III. Prevenir y controlar, en coordinación con el gobierno del Estado.

a) La contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que operen como establecimientos mercantiles o de servicios, fuentes naturales y quemas, para lo cual verificarán el cumplimiento de las normas aplicables de emisión máxima permisible de contaminantes a la atmósfera;

Las autoridades municipales implementarán las medidas de tránsito y vialidad para evitar que los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera emitidos por los vehículos automotores, rebasen los límites máximos permisibles que determinen los reglamentos y las normas técnicas ecológicas aplicables, y ejercerán mecanismos efectivos para retirar de la circulación a los vehículos que rebasen aquellos límites;

b) La contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como la de las aguas nacionales que tengan asignadas o concesionadas, con la intervención que conforme a las leyes tenga el Ejecutivo del Estado.

c) Las emergencias y contingencias ambientales, cuando no rebasen su territorio o no hagan necesaria la intervención de los gobiernos estatal o federal; y

d) La contaminación visual en su territorio;

IV. Formular y expedir los programas de ordenamiento ecológico local, así como el control y vigilancia del uso y cambio de suelo establecidos en dichos programas, en congruencia con el ordenamiento regional formulado por el Ejecutivo del Estado;

V. En coordinación con el Gobierno del Estado, establecer áreas naturales protegidas conforme a las disposiciones de esta Ley, y ejercer las facultades que en materia de administración y vigilancia de las mismas le transfieran los gobiernos estatal o federal.

Los Ayuntamientos podrán proponer al Gobierno del Estado el establecimiento de áreas naturales protegidas de su competencia;

VI. Participar con el Gobierno del Estado en la evaluación y dictamen a que se refiere la fracción XIII del artículo inmediato anterior, cuando las obras o actividades se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial. Las autoridades municipales condicionarán las autorizaciones de uso de suelo y las licencias de construcción u operación, al resultado satisfactorio de esa evaluación;

- VII. Formular y conducir la política municipal de información y difusión en materia ambiental;
- VIII. Ajustar la infraestructura y prestación de los servicios municipales a los objetivos de la presente Ley;
- IX. Celebrar convenios con la Federación, estados, municipios, o personas físicas o morales de derecho público o privado, para la realización de acciones ambientales conforme a esta Ley;
- X. Establecer y operar sistemas de monitoreo de contaminación atmosférica en su territorio con arreglo a las normas técnicas ecológicas estatales y previo dictamen técnico que elabore la Secretaría;
- XI. Instalar y operar sistemas municipales de tratamiento de aguas residuales, de conformidad con las normas técnicas aplicables;
- XII. Autorizar, conforme a los lineamientos que determine la Secretaría y a las disposiciones aplicables, los sistemas de manejo de los residuos sólidos no peligrosos;
- XIII. Intervenir conforme a esta Ley en la realización de auditorías ambientales;
- XIV. Expedir el Programa Municipal de Protección al Ambiente, con arreglo a las disposiciones de esta Ley y demás ordenamientos aplicables;
- XV. En lo concerniente a los asuntos de su competencia, establecer las medidas necesarias para el cumplimiento de la presente Ley y su Reglamento, y aplicar las sanciones administrativas por su incumplimiento; y
- XVI. Las demás que conforme a las leyes le correspondan.

ARTÍCULO 11 *En cada Ayuntamiento habrá un regidor para asuntos de ecología, que en ningún caso será el titular de la dirección, departamento, oficina o dependencia administrativa municipal en esa materia.*

Finalmente, se genera la obligación de los municipios de contar con un miembro del cabildo encargado de las cuestiones ambientales, y del mismo modo, menciona que el ayuntamiento deberá contar con una oficina encargada

de estos asuntos. En este punto los ayuntamientos, por lo menos en el Estado de Querétaro han buscado acogerse a las disposiciones de la Ley, sin embargo, en cuanto al regidor, como en la mayoría de las comisiones de los ayuntamientos, una persona es encargada de varios asuntos, por lo que no se enfocan a la materia ambiental al 100%.

Esta Ley Estatal, es notablemente mas explícita que la anterior, por lo que en este caso si quedan delimitadas las facultades de ambos niveles de gobierno.

En su artículo noveno, se menciona la facultad del Ejecutivo Estatal de establecer convenios para descentralizar facultades y lo más importante, recursos financieros.

Nuevamente, esta Ley se encarga de crear una Comisión Estatal de Ecología, en su artículo décimo, el cual transcribo:

ARTÍCULO 10 *Se crea la Comisión Estatal de Ecología como un órgano permanente de coordinación institucional entre las dependencias y entidades del Ejecutivo estatal y los Municipios y de concertación entre los sectores de la sociedad civil.*

Este órgano se integra de la siguiente manera:

- I. Presidente: El Gobernador Constitucional del Estado;*
- II. Secretario: El Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro;*
- III. Coordinador Ejecutivo: El titular de la Secretaría;*
- IV. Secretario Técnico: El Subsecretario del Medio Ambiente del Gobierno del Estado;*
- V. Un representante por cada municipio del Estado;*
- VI. Hasta veinte representantes de los sectores privado y social.*

La Comisión Estatal de Ecología regirá su funcionamiento de acuerdo con el Reglamento Interior que ella misma apruebe en un plazo que no exceda de 90 días a partir de la fecha de su formal instalación.

Por lo anterior nos damos cuenta que esta Ley se encarga de regular también aspectos de carácter municipal, por lo que en caso de que no se tenga los recursos para prestar un servicio o la infraestructura necesaria para tal efecto, se puede coordinar a través de gobierno estatal para realizarlo.

III.- Regulación en materia Penal Ambiental

Originalmente, este apartado se encontraba regulado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo cual a todas luces se encuentra fuera de Ley, al establecer delitos y sus penas en un ordenamiento administrativo, por lo que al no incluir en esta Ley un procedimiento, tipos de penas, opciones de conmutación, y en general todas las disposiciones penales que cuenta tanto el Código Penal Federal como el Código Federal de Procedimientos Penales, deja en estado de indefensión al ciudadano.

Actualmente, se regulan algunas disposiciones en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, principalmente en cuanto a la facultad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de formular su denuncia ante el Ministerio Público Federal. Esta disposición se encuentra comprendida dentro del Capítulo VI, denominado **“de los delitos del orden federal”**.

Como una clara contradicción a lo establecido en su artículo 182, por un lado otorga la posibilidad a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de que como resultado del ejercicio de sus atribuciones si es conocedor de algún hecho que pudiera constituir un delito, formule la denuncia,

y por otro lado, faculta a toda persona a presentar dichas denuncias lo cual debe ser modificado para unificar la facultad a todo ciudadano que sea conocedor de hechos constitutivos de un delito. La que si es facultad exclusiva de la Secretaría, es el rendir dictámenes técnicos o periciales y en general ser coadyuvantes del Ministerio Público, y aun en este caso, la víctima o el ofendido a través de su representante pueden coadyuvar con la autoridad.

Acto seguido, del artículo 183 al 187 se encuentran derogados, ya que en estos se encontraban los delitos ambientales así como sus sanciones.

Dentro del Código Penal Federal, los delitos ambientales se encuentran en el Título Vigésimo Quinto, titulado "Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental". Como no es objeto de estudio los delitos ambientales en si, no mencionaremos cuales son las conductas típicas para ser constitutivos de un delito, pero el Código las cataloga en: Actividades tecnológicas y peligrosas; biodiversidad; bioseguridad; y delitos contra la gestión ambiental, delitos los cuales son presentados únicamente por querrela por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales por ser la encargada de tutelar las cuestiones ambientales en cuanto a actividades, trámites, comercio, permisos, etc., y no tanto como bien jurídico tutelado los recursos naturales.

Finalmente, en su Capítulo Quinto, se enumeran las disposiciones comunes de los delitos ambientales, en los que se destacan las medidas de seguridad que se impondrán independientemente de las sanciones punitivas (prisión y multa) que se establecen en los artículos anteriores. Entre las medidas mencionadas se encuentra la reparación del ecosistema afectado; la suspensión o demolición de construcciones que afecten al ecosistema; la reincorporación al ecosistema de las especies de vida silvestre; el retorno al país de origen de los elementos contaminantes; y la inhabilitación en caso de servidores públicos.

En el ámbito estatal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, marca lo siguiente:

Artículo 188 *Las leyes de las entidades federativas establecerán las sanciones penales y administrativas por violaciones en materia ambiental del orden local.*

En este sentido tenemos dos supuestos, en el primero se cae en el mismo error de la respectiva Ley Federal, al determinar los delitos del orden común en la Ley Administrativa, dando solo ciertos lineamientos en su Capítulo VI, "delitos del orden común", como el que únicamente se puede proceder penalmente previa denuncia de la Secretaría salvo en caso de flagrante delito, lo cual considero es otorgar facultades exclusivas y por tanto la tutela de los recursos naturales a un órgano de gobierno, lo cual es a todas luces inconstitucional. Del mismo modo, su artículo 132 establecía que los ayuntamientos regularán las sanciones administrativas por violaciones a los bandos de policía y buen gobierno.

Por el momento, no abundaremos mas en los delitos ambientales estatales y federales, sin embargo ha quedado claro la cantidad de incoherencias en que incurren los legisladores al haber implementado el capítulo de delitos ambientales en una ley administrativa, y haber establecido delitos sin dar elementos de tipo penal únicos o definidos por un lado, y por el otro haberse dedicado a copiar leyes federales para disponer el ordenamiento estatal e incluir en una norma administrativa elementos para determinar un tipo penal.

IV.- Reglamentos, Bandos y otras disposiciones municipales

El municipio, como base del sistema político de nuestro país, ha sido una de las instituciones que a partir de 1917 ha buscado su consolidación en el

Estado Mexicano, por lo que no puede quedar su regulación ambiental al margen del presente estudio.

Como todos sabemos, el fundamento constitucional del municipio es el artículo 115, y como el maestro Brañes⁵⁴ lo menciona, gracias a su última reforma constitucional, en la cual se incorpora el principio de “autonomía municipal”, da la potestad al municipio de expedir por si mismos de los asuntos que fuesen de su competencia, por lo que al tener asuntos de naturaleza ambiental, el derecho municipal se convierte en importante fuente del derecho ambiental mexicano.

En el estado de Querétaro, en el cual se encuentra delimitado nuestro estudio, son realmente pocos los municipios que de alguna manera regulan la protección al medio ambiente, y claramente el municipio de Querétaro es el más avanzado en la reglamentación en general.

Actualmente se cuenta con reglamentos que permiten abarcar parte de las atribuciones comprendidas en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como el Reglamento de Anuncios para el Municipio de Querétaro, Reglamento de Limpia y Aseo Público para el Municipio de Querétaro, Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Querétaro, Reglamento para las Actividades del Centro Antirrábico del Municipio de Querétaro y Normas Básicas para la Permanencia Temporal de Animales Domésticos en la Vía Pública.

Por otra parte, la principal normatividad que incluye aspectos reglamentarios en materia de protección al ambiente en el Estado de Querétaro, es la Ley Orgánica municipal del estado de Querétaro, en la cual se establecen las competencias de los ayuntamientos en la Entidad Federativa por un lado, así

⁵⁴ BRAÑES, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, op. Cit. p 95

como una estructura básica para la protección al medio ambiente. En este sentido se establece lo siguiente:

ARTICULO 30 *Los Ayuntamientos son competentes para:*

...

II. En los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Aprobar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes estatales y federales de la materia;*
- d) Autorizar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia;*
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;*
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y*
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

ARTÍCULO 38 *Las comisiones permanentes de dictamen, son cuerpos consultivos y de evaluación respecto a los distintos ramos de la administración pública municipal. En cada Municipio se deberán constituir como mínimo las siguientes:*

...

- VIII. DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA.** *Cuya competencia será: la formulación del Plan de Desarrollo Urbano Municipal; la zonificación y determinación de las reservas territoriales y áreas de protección*

ecológica, arqueológica, arquitectónica e histórica; y, en general, las facultades derivadas de lo previsto en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Específicamente, en el Código Municipal de Querétaro, han sido establecidos una serie de artículos que se encargan de regular las instancias que se encargaran de la protección al medio ambiente en el ámbito municipal y su competencia. En su Capítulo VI, menciona a dos de las autoridades encargadas de estos asuntos, por un lado la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro, y por otro la Secretaría de Obras Públicas Municipales. Cito:

ARTÍCULO 73 *La Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro, es la encargada de regular el ordenado crecimiento urbano municipal, y le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

I.- Ejercer las atribuciones que en materia de planificación urbana y zonificación, consignan en favor de los municipios la fracción V del Artículo 115 de la Constitución Federal, Artículo 86 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, preceptos consignados en el Código Urbano vigente en el Estado, el presente Código y demás disposiciones legales y reglamentarias;

II.- Elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar planes, programas y declaratorias de desarrollo urbano dentro de su jurisdicción y competencia;

III.- Participar en la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano correspondiente al Municipio de Querétaro en la zona conurbada en forma conjunta y coordinada con la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro;

IV.- Aprobar las declaratorias de reservas, destinos y usos que se deriven de los planes parciales y sectoriales, y someterlas al Ejecutivo del Estado para su publicación, a través del C. Presidente Municipal;

- V.- *Participar en la elaboración de dictámenes sobre planes, programas y lineamientos de desarrollo urbano, así como en proyectos de fraccionamientos, edificaciones y otros elementos que se realicen en el municipio;*
- VI.- *Establecer y aplicar normas para el adecuado aprovechamiento del suelo, construcciones y la infraestructura determinando las características, densidades y requerimientos de construcción;*
- VII.- *Difundir el contenido de planes, programas, leyes y reglamentaciones urbanísticas ante el público en general, asociaciones profesionales, instituciones y otras agrupaciones similares;*
- VIII.- *Celebrar, conforme al Código Urbano, convenios para la ejecución de planes y programas urbanísticos que se realicen en el Municipio;*
- IX.- *Vigilar en el ámbito de su competencia y jurisdicción la observancia de los planes de desarrollo urbano, las declaratorias y las normas básicas correspondientes, así como la consecución utilización del suelo;*
- X.- *Atender solicitudes de vecinos en caso de reclamación por incompatibilidad de usos del suelo u otros problemas similares y proponer si procede acciones correctivas;*
- XI.- *Promover la participación en forma organizada de grupos de vecinos en la formulación, revisión y control de los planes, programas y proyectos de ordenamiento urbano;*
- XII.- *Intervenir, conjunta y cordialmente con el Gobierno del Estado, a través de los organismos responsables en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- XIII.- *Identificar, declarar y conservar zonas, edificaciones o elementos con valor histórico o cultural;*
- XIV.- *Recibir y revisar los fraccionamientos por parte del municipio en coordinación con la Secretaría de Servicios Públicos Municipales;*
- XV.- *Proponer ante la Secretaría de Economía y Finanzas y Tesorería Municipal la derrama del Impuesto sobre aumento de Valores y Mejoría Específica de la Propiedad;*

- XVI.- Establecer normas técnicas de construcción y de seguridad para las edificaciones públicas y privadas;*
- XVII.- Aplicar y vigilar las disposiciones municipales sobre uso del suelo, construcciones, estacionamientos y anuncios;*
- XVIII.- Coordinar el desarrollo de proyectos municipales de edificaciones y de espacios urbanos, que reporten fuerte impacto sobre la ciudad;*
- XIX.- Ejecutar las acciones derivadas de la celebración de acuerdos de coordinación y cooperación con las instituciones federales, estatales o municipales, según sea el área de su competencia;*
- XX.- Derogado.*
- XXI.- Derogado.*
- XXII.- Derogado.*
- XXIII.- Recibir, tramitar y resolver, el otorgamiento de los permisos de construcción de edificaciones, que cuenten con la aprobación respectiva de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro;*
- XXIV.- Llevar el registro de los profesionistas autorizados para elaborar planos de construcción de edificaciones;*
- XXV.- Derogado.*
- XXVI.- Derogado.*
- XXVII.- Elaborar el diagnóstico ambiental del municipio, definiendo en detalle la problemática existente y sus causas;*
- XXVIII.- Participar coordinadamente con las autoridades estatales y federales en la vigilancia y cumplimiento de las leyes normativas reglamentarias que regulan la ecología;*
- XXIX.- Proponer modificaciones a la reglamentación existente, a efecto de incluir criterios ecológicos locales, derivados de los estudios e investigaciones practicadas en el territorio municipal;*
- XXX.- Ejecutar o coordinar las acciones directas de protección o restauración ambiental, tales como reforestación, manejo adecuado de residuos sólidos, control de la erosión, implementación de alternativas ecológicas de uso del*

suelo, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas; así como solicitar las evaluaciones de impacto ambiental;

XXXI.- Resolver o remitir a las instancias correspondientes las denuncias efectuadas por la ciudadanía en materia de deterioro ambiental;

XXXII.- Informar al Presidente Municipal de las secciones en las que se considera necesario solicitar el apoyo de los consejos ecológicos de participación ciudadana; y

XXXIII.- Los demás que le atribuyan las leyes y reglamentos vigentes en el Estado o le asigne el Presidente Municipal.

Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Secretario de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro se auxiliará con las Direcciones de Desarrollo Urbano, de Ecología Municipal y de Desarrollo Económico, así como de los departamentos que al efecto se designen.

Por otro lado existe la Secretaría de Obras Públicas Municipales, que si bien no se encarga directamente de la tutela al medio ambiente en el municipio, su actividad es predominante para la regulación, proyección y construcción de obras públicas.

Acto seguido, el Capítulo VII aborda las atribuciones que tendrá la Secretaría de Desarrollo Social, y entre los asuntos rescatables de este artículo 74, encontramos el de “promover y realizar estudios e investigaciones que conduzcan al crecimiento total de las características ecológicas del municipio, para implementar modelos adecuados para el manejo de recursos o para la planeación ambiental del desarrollo, informando a la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología”⁵⁵.

Para finalizar, el Capítulo IX menciona las facultades de la Secretaría de Servicios Municipales, y en su artículo 76 se delimitan los servicios básicos que

⁵⁵ Artículo 74 del Código Municipal de Querétaro

corresponderá prestar a esta Secretaría, entre los cuales sobresalen en el aspecto ambiental los siguientes:

I.- Planear, realizar, supervisar, controlar y mantener en condiciones de operación los servicios públicos municipales que a continuación se indican: Limpieza de áreas públicas; Panteones; Alumbrado Público; Mercados; Ornato, forestación y conservación de parques, plazas y jardines; Reparación y mantenimiento de vías públicas; Limpieza de vías, área municipal y drenaje pluvial; Emergencia de agua potable; Las demás que determine el Presidente Municipal y que tenga por objeto el ejercicio de todas las funciones y actividades encaminadas a satisfacer necesidades sociales de servicios públicos.

VII.- Alentar la participación ciudadana en el mantenimiento de parques y jardines;

VIII.- Arborizar las áreas municipales utilizando variedades adecuadas al clima de la región, que requieran el menor mantenimiento;

IX.- Fomentar en la población el ahorro en el consumo del agua;

XII.- Registrar las acciones emprendidas y sus alcances, en materia de reforestación, grado de recuperación de ecosistemas restaurando y niveles abatidos de contaminación.

Dentro del mismo Código, en su Libro Segundo, denominado Gobernación, cuenta con importantes disposiciones para regular aspectos medio ambientales, entre los que podemos destacar los siguientes:

- En su artículo 134, fracción XI, se menciona como fin del municipio, a través del ayuntamiento el preservar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.
- En su Capítulo III, artículo 145, se mencionan los derechos y obligaciones de los vecinos, y en el aspecto ambiental destacan: **DERECHOS; f).- Denunciar ante la autoridad municipal, todo hecho,**

acto u omisión que cause o pueda causar daños al ambiente o produzca desequilibrio ecológico en cualquiera de sus formas, y OBLIGACIONES; i).- Participar con las autoridades en la conservación y mejoramiento del ornato y limpieza en el municipio; n).- Participar con las autoridades en la preservación y mejoramiento de los elementos naturales que coadyuven a mantener el medio ambiente en las condiciones de salud, cumpliendo con las disposiciones dictadas o que se dicten en esta materia; o).- Cooperar con las autoridades municipales para el establecimiento de viveros y trabajos de forestación, reforestación, zonas verdes y parques; r).- Contribuir de acuerdo con lo que establezca la Ley de Ingresos, para la realización, conservación y administración de las obras, prestación de los servicios públicos municipales y para la protección y restauración ecológica; t).- Participar con las autoridades en el establecimiento, manejo y desarrollo de las áreas naturales; u).- Procurar la conservación ecológica y la protección del ambiente.

Pasando al Apartado Cuarto, cuyo título "Del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", determina, a partir de su artículo 200, que las disposiciones de este apartado fueron establecidas para regular las facultades delimitadas por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Su artículo 201, considera de utilidad pública los siguientes proyectos:

I.- El establecimiento de áreas naturales protegidas de jurisdicción local y de zonas prioritarias de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el territorio municipal;

II.- El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, como medida de prevención ante la presencia de actividades consideradas como riesgosas;

III.- El establecimiento de medidas para la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo, en el territorio municipal; y

IV.- Las demás acciones que se realicen para dar cumplimiento a los fines del presente apartado, en congruencia y sin perjuicio de las atribuciones de la Federación y el Estado.

En este mismo apartado, el Título Segundo, delimita las facultades del Ayuntamiento, la Gestión Ambiental Municipal y la Participación Social. Para efectos del presente trabajo, enunciaremos las facultades del Ayuntamiento en el aspecto medio ambiental:

ARTÍCULO 202 *Corresponde al Ayuntamiento:*

I.- La formulación y conducción de la política y de los criterios ecológicos en congruencia con los que en su caso hubiera formulado la Federación y el Estado;

II.- La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen dentro del territorio del municipio;

III.- La prevención y control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales, cuando por su naturaleza la magnitud o gravedad de los desequilibrios ecológicos o daño al ambiente no rebasen el territorio municipal, ni su ámbito de competencia en la materia;

IV.- La creación y administración de áreas naturales protegidas de competencia municipal, en coordinación con el Gobierno del Estado;

V.- La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, generada por fuentes fijas de giros menores, fuentes naturales, quemas y fuentes móviles;

VI.- El establecimiento de las medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los niveles máximos permisibles y resulten perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, salvo en las zonas o en los casos de fuentes emisoras de jurisdicción municipal;

VII.- La verificación del cumplimiento de las normas técnicas ecológicas de emisión máxima permisible de contaminantes a la atmósfera, por parte de los

giros menores y de las fuentes móviles, mediante el establecimiento y operación de sistemas de verificación;

VIII.- El establecimiento de medidas para retirar de la circulación los vehículos automotores que rebasen los límites máximos permisibles de emisiones contaminantes a la atmósfera;

IX.- Las que establezcan los reglamentos y normas técnicas ecológicas aplicables;

X.- La puesta en práctica de medidas de tránsito y vialidad para evitar que los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera emitidos por los vehículos automotores emitidos por los vehículos automotores, rebasen los límites máximos permisibles que determinen los reglamentos y normas técnicas ecológicas aplicables;

XI.- El condicionamiento de las autorizaciones para el uso de suelo o de las licencias de construcción u operación, al resultado satisfactorio de la evaluación de impacto ambiental, en el caso de proyectos de obras, acciones y servicios que se ejecuten;

XII.- La prevención y control de la contaminación de aguas federales que tenga asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos y de las que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillo de los centros de población;

XIII.- La verificación del cumplimiento de las normas técnicas ecológicas que se expidan para el vertimiento de aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado municipales;

XIV.- El dictamen de las solicitudes de permiso para descargar aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado municipales, con base en las disposiciones que al efecto se establezcan en las normas técnicas ecológicas aplicables;

XV.- La regulación de la imagen de los centros de población para protegerlos de la contaminación visual;

XVI.- La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en los centros de población, en relación con los efectos derivados de

los servicios de alcantarillado, limpia, centrales y mercados de abastos, panteones, rastros, calles, parques urbanos y jardines, tránsito y transporte local;

XVII.- El manejo y disposición final de los residuos que no sean peligrosos, así como la vigilancia del manejo de los residuos sólidos industriales no peligrosos en su jurisdicción;

XVIII.- El establecimiento de las medidas necesarias en el ámbito de su competencia, para imponer las sanciones correspondientes por infracciones al presente ordenamiento;

XIX.- La concertación de acciones con los sectores social y privado en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente en el ámbito de su competencia;

y

XX.- Las demás que conforme a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, en vigor, y a este ordenamiento legal le correspondan.

En el Capítulo II, incluye los principios de la Gestión Ambiental Municipal, y en sus artículos 203 y 204 otorga la posibilidad de celebrar convenios con la Entidad Federativa, la Federación y los municipios para la realización de medidas que impliquen beneficios ecológicos o en general para cualquiera de los supuestos de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. A mi parecer este apartado resulta redundante y fuera de lugar, ya que si la norma específica o en este caso, tanto la Ley General como la Estatal regulan ampliamente este supuesto, pues solo basta remitirse al capitulado respectivo, sin embargo, hace una interesante distinción entre los convenios que se celebren con la Federación o la Entidad Federativa y el fin de los convenios celebrados entre municipios.

En cuanto al apartado de Participación Social, se propone la participación de grupos sociales en la formulación de la política ecológica local y en la aplicación de sus instrumentos. Considero importante la implementación de este artículo, ya que permite al ciudadano el intervenir en cuestiones de política

ambiental, en los programas, instrumentos e incluso, en las acciones de información y vigilancia ecológica, sin embargo, en tanto no se establezcan procedimientos y reglas claras de participación, este articulado se queda en declaración de buenos principios.

En un artículo posterior, se establece que se convocará a las organizaciones obreras, empresariales, campesinas, agropecuarias, comunidades, educativas y de investigación, y particulares en general para manifestar sus propuestas. No bastaría únicamente mencionar a la población en general ?. Se incluye la celebración de convenios, tanto con organizaciones como con medios de comunicación para “forma y orientar la opinión de la opinión pública”(SIC), y se promoverán premios por esfuerzos para preservar, restaurar y proteger el medio ambiente municipal. Para este artículo tenemos la misma opinión del anterior, no existe reglamentación adecuada y por tanto carece de instrumentación y aplicación.

En el Título Cuarto de este Apartado, denominado “*De la Protección al Ambiente*”, se manejan las cuestiones concretas de protección al medio ambiente. Su primer Capítulo “de la prevención y control de la contaminación atmosférica”, marcando lineamientos básicos, como la instalación de equipos de control de emisiones; la integración del inventario de fuentes de emisiones contaminantes; la coordinación con Gobierno Estatal para la verificación vehicular y campañas para el buen uso del mismo así como el monitoreo de la calidad del aire; promoción de instalación de empresas no contaminantes en áreas cercanas a las habitacionales y verificación de licencias de funcionamiento de empresas contaminantes; y se tomarán las medidas preventivas para evitar contingencias ambientales.

En su Capítulo II, “de la prevención y control de la contaminación del agua”, es importante destacar el registro de descargas de agua a los Sistemas

de Drenaje y Alcantarillado; el control de la calidad de las descargas; y el reuso de aguas residuales tratadas en la industria para agricultura y áreas verdes.

Los siguientes Capítulos tratan los siguientes temas: emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica; la contaminación visual y protección del paisaje; la regulación de actividades que pueden generar efectos nocivos (actividades comerciales, industriales y de servicios, así como extracción de materiales de construcción). El Capítulo Tercero, regulador de los residuos sólidos no peligrosos fue derogado en marzo del 2002.

El Título Quinto, regula la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la conservación de los recursos naturales. Se incluye un capitulo de las áreas naturales protegidas de interés municipal, entre las que se incluyen los parques urbanos municipales y los parques de barrio.

Como criterios para la preservación del equilibrio ecológico se manejan las autorizaciones de cambio de uso de suelo; el ordenamiento ecológico local; los planes de desarrollo urbano y la ejecución y planeación de campañas de reforestación, saneamiento ambiental y concientización de la población.

Otro Libro que contiene disposiciones ambientales es el Tercero, de la Organización y Regularización de los Servicios de la Administración Municipal. Este Libro habla de la planeación, ejecución, administración y control de los servicios públicos, entre los que se encuentran los parques y jardines, para lo cual existe un Departamento de parques y jardines. Este Departamento contará con viveros para realizar trabajos de repoblación forestal y jardines. En el mismo sentido, regula el derribo, poda y conservación de elementos arbóreos; el uso y construcción de áreas verdes; la preservación de las riquezas naturales (para lo cual el ayuntamiento debe estar atento al equilibrio entre el desarrollo turístico y la preservación de los recursos y bellezas naturales de la región).

Finalmente el Libro Quinto, de las Sanciones y los Recursos Administrativos, en su Capítulo IV, regula las cuestiones relacionadas con el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

CAPITULO IV.- EL PROBLEMA, REGULACION VS. POLITICAS AMBIENTALES

En este capítulo busco delimitar la falta de efectividad que la normativa en materia medio ambiental tiene. Es importante recordar que la principal fuente del derecho ambiental el derecho internacional, y por tanto, los lineamientos a los cuales deben de apegarse el resto de las Leyes aplicables en el mundo, se encuentran incluidos en los tratados o convenios internacionales, para posteriormente establecer políticas medio ambientales e irse desglosando en materias o bienes jurídicos tutelados (agua, vida silvestre, etc.).

Por lo anterior, me gustaría iniciar este tratado con los instrumentos internacionales para continuar con especificaciones concretas o temas específicos que ya presentan problemas desde su redacción como un tanto en su aplicación.

I. Políticas Ambientales

I.I Tratados y Convenios Internacionales

En este tema es importante destacar los diversos instrumentos que regulan la actividad internacional y las relaciones entre los países. Al hablar de estos instrumentos estamos hablando de Tratados, Declaraciones, Convenciones, Protocolos y Enmiendas. Para Raquel Gutiérrez Nájera⁵⁶ esta clasificación puede diferenciar estos instrumentos, sin embargo en algunos casos pueden ser sinónimos. En este sentido, la Convención de Viena define a los Tratados en su artículo 2do. como:

⁵⁶ GUTIERREZ, Najera, Raquel, op. cit. p. 318-323.

Acuerdo Internacional celebrado por escrito entre estados, y regido por el derecho interno, ya conste en un instrumento único o en dos o mas instrumentos conexos, y cualquiera sea su denominación.

Sin embargo, a esta definición le faltan requisitos como que se trata de un acuerdo de voluntades, y aun en tal caso, tanto las convenciones, los acuerdos y los protocolos son tratados.

En el caso de las convenciones, solamente se trata de reuniones entre representantes de varios países para tratar un tema en común, por lo que en este caso debe haber algún Acuerdo entre estas personas, y por consiguiente son de una menor jerarquía que los Tratados.

Respecto de las declaraciones, para Gutiérrez Nájera⁵⁷ menciona que son partes declarativas de un tratado, o bien manifestaciones de una política o conducta que se piensa seguir en lo futuro por una o varias naciones de consenso; o bien es una manifestación unilateral que produce efectos jurídicos.

De las anteriores figuras, de alguna manera esta última resulta ser aplicada en el aspecto medio ambiental en función de reguladores internacionales, ya que hemos visto que principalmente en la Unión Europea se encuentra establecida una política medioambiental aplicable a todo el continente, por lo que no únicamente se deben aplicar instrumentos locales, sino que los distintos estados están optando por establecer compromisos para el mejoramiento del medio ambiente.

No se entrará mas al detalle en las figuras internacionales debido a que sería salirnos del tema en estudio, pero con estas líneas nos podemos dar una idea del compromiso de los países firmantes, muchas veces insuficiente para una adecuada aplicación de políticas medio ambientales, sin embargo, es una

⁵⁷ GUTIERREZ, Nájera Raquel. Op. cit. p. 320

búsqueda de conciencia entre las autoridades para aplicar estas regulaciones o normativas que aspiren un desarrollo sostenible.

Por lo anterior, recordamos los principales instrumentos internacionales que han marcado la pauta al establecer principios medio ambientales a seguir por los países firmantes y que son: la Declaración de Estocolmo, la Declaración de Río, y la Declaración de Johannesburgo, por lo que sobra mencionar su importancia en este estudio, ya que contienen políticas mundiales que buscan el mejoramiento del ambiente, por lo que considero importante ocupar las siguientes líneas para destacarlos.

I.I.I Declaración de Estocolmo

Nos encontramos con la primer reunión internacional de importancia en materia de protección y cuidado al medio ambiente, de la cual se desprende la declaración de La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, por lo que vale la pena destacar los siguientes puntos:

- Se reconoce al hombre como obra y artífice del medio que lo rodea, su capacidad de descubrir, crear, modificar, progresar y transformar su entorno. Este hecho ha traído incontables beneficios y también un daño importante. Existen constantes problemas, ya sea por el subdesarrollo de algunos países, ya sea por el desarrollo tecnológico y la industrialización de otros.
- Debido a esto se deben orientar esfuerzos para evitar las acciones que causen un daño al medio en que se habita.
- Los recursos naturales de la Tierra deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Asimismo el uso de los recursos no renovables deben regularse para evitar su agotamiento.

- Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o que no puedan ser neutralizadas por el medio.
- El desarrollo de los países subdesarrollados debe procurar el aspecto económico y social, que permita mejorar la calidad de vida.
- Se incorpora el principio de planificación racional para obtener beneficios sociales, económicos y ambientales para todos.
- Se debe encaminar a la ciencia y la tecnología para combatir los riesgos que amenazan al medio. Para tal efecto se debe dar prioridad a la educación ambiental.
- Se incorporan las figuras de reparación del daño ambiental, la responsabilidad y la indemnización a las víctimas de la contaminación.

Solo como comentario, esta Declaración también incluye una manifestación en contra de las prácticas monopólicas y del racismo de la época. Esta Declaración fue un parte aguas en las políticas mundiales, ya que hasta este momento la economía fijaba sus metas en cuestiones de productividad, sin embargo el deterioro a los recursos naturales o el abuso en el uso de los mismos no se consideraba como una variable perjudicial, por lo que con este instrumento se comenzó a desterrar el principio de devastación por el cuidado al medio ambiente.

I.I.II Declaración de Río

En esta Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo origen fue la reunión celebrada del 3 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil tiene los siguientes puntos a destacar:

- Cada estado puede aprovechar sus recursos, según sus políticas ambientales y de desarrollo, siempre y cuando no afecten a estados terceros.

- Se incorpora el principio de desarrollo sostenible, que prioriza el derecho al desarrollo del ser humano, a una vida saludable y productiva, de generaciones presentes y futuras. Al fin de alcanzar este principio, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.
- Se debe buscar erradicar la pobreza, evitar la disparidad en los niveles de vida, por lo que las medidas internacionales deben enfocarse a los países más vulnerables.
- Promover el intercambio científico y tecnológico y la participación de todos los ciudadanos en cuestiones ambientales, para lo cual habrá acceso a la información sobre medio ambiente, riesgo y toma de decisiones.
- Creación de Leyes nacionales adecuadas al desarrollo sostenible, que incluya la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Promover la prevención, pero no descuidar el principio de el que contamina debe.

Como anexos a esta Declaración, se hace una crítica a la guerra como “enemiga del desarrollo sostenible”, y se pondera la participación de la mujer, de los jóvenes y de los pueblos indígenas en estas cuestiones planteadas.

Fueron veinte años los que transcurrieron entre las dos conferencias medio ambientales mencionadas con antelación, y por tanto se puede hablar de un nuevo inicio, ya que si bien fue Estocolmo donde se creó una nueva conciencia, realmente a partir de Río se pusieron manos a la obra para trabajar a favor del medio ambiente a nivel mundial. Se dieron cuenta que no bastaba con una declaración de buenas intenciones ni con acciones aisladas, sino que las políticas debían ser de carácter global, comenzar a implementarlas y darles continuidad.

A partir de esta declaración, se realizaron una serie de conferencias, si bien de carácter sectorial y en las cuales participaban países interesados en temas en particular según su condición geográfica, fueron continuas y de cooperación internacional, lo cual generó grandes avances ambientales, que no pueden considerarse suficientes pero si importantes hasta este momento.

I.I.III Declaración de Johannesburgo

“Imagine un mundo de sequía constante, tormentas y hambruna, con islas, deltas y regiones costeras inundadas por el aumento del nivel del mar. Un mundo en el que millones mueren a causa de la contaminación del aire y del agua; un mundo donde millones huyen en busca de lugares más seguros para vivir y otros lucha entre sí por el control de los escasos recursos naturales.

Ahora imagine un mundo con agua limpia y “tecnología verde”, en donde casas, transporte e industria utilicen con eficiencia la energía donde todos comparten los beneficios del desarrollo, la industrialización y los recursos naturales de la Tierra y en donde esos beneficios pudieran sostenerse de generación en generación. Nosotros podemos elegir entre estos dos escenarios”⁵⁸.

Así presenta el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas esta última cumbre medio ambiental.

Nuestra más cercana aproximación internacional a tener acuerdos de carácter ambiental es la cumbre celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, del 18 al 20 de agosto del 2002, y cuyo tema fue el Desarrollo Sostenible y la función del derecho en el simposio mundial de jueces.

⁵⁸ ANNAN, Kofi, A., Discurso de Bienvenida en la Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo 2002, de la Revista Impulso Ambiental, CECADESU, No. 12, 2002

Es importante destacar la continuidad que llevan estas tres declaraciones, ya que cada una es la continuación de la anterior y al mismo tiempo se van transformando de principios y declaraciones de buena voluntad, en compromisos de los países firmantes, con planes de trabajo, y mas que nada, se ha buscado unificar una política medio ambiental.

En esta declaración se nota una clara tendencia jurídica, en el que se busca dar certeza a la aplicación de los instrumentos de política ambiental que hasta ese entonces solo eran declaraciones, y como se menciona:

“Se reconoce a un poder y un proceso judicial independiente, el cual se considera decisivo para la ejecución, el desarrollo y la aplicación coercitiva del derecho ambiental, y que los miembros del poder judicial, así como quienes contribuyen al proceso judicial a nivel nacional, regional y mundial, son asociados imprescindibles para promover el cumplimiento, la ejecución y la aplicación coercitiva del derecho ambiental internacional y nacional...Hacemos hincapié en la importancia de la resolución pacífica de los conflictos a fin de evitar situaciones en que las armas de guerra degraden el medio ambiente y causen daños irreparables...los acuerdos ambientales multilaterales, las constituciones y los estatutos nacionales relativos a la protección del medio ambiente requiere cada vez en mayor medida que los tribunales interpreten y apliquen los nuevos instrumentos jurídicos de forma coherente con los principios del desarrollo sostenible...el poder judicial tiene una función decisiva en la integración de los valores humanos reseñados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida en la civilización mundial contemporánea...”⁵⁹”

Por tanto, la más reciente declaración de carácter internacional tiene como principios los siguientes:

⁵⁹ DECLARACION DE JOHANESBURGO, ONU, 2002, p. 1-3

- Se incorpora como primicia la importancia en la promoción ejecución, desarrollo y aplicación de leyes ambientales, así como de poderes judiciales capaces y conscientes para la aplicación de la ley.
- Se reitera la participación del “público” en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente, su acceso a la justicia, a la información ambiental y a la defensa y aplicación coercitiva de los derechos ambientales.
- Se reconoce la necesidad de incorporar a los planes de estudio el derecho ambiental.

En esta Cumbre se buscó incorporar iniciativas en cinco áreas específicas: el agua; mejorando los servicios de calidad, acceso, desarrollo y manejo, evitando el desperdicio; la energía, suministrando a los que carecen de ella, mejorando la eficiencia en el uso de energía, apegados al Protocolo de Kioto, poniendo fin a los incentivos fiscales, cambiándolos por estímulo a la investigación de nuevos tipos de energía limpia; salud, haciendo accesibles los servicios de inmunización y tratamiento; la agricultura, deteniendo la erosión asegurando la producción de los alimentos; y la biodiversidad, frenando la excesiva depredación de vida en el planeta.

En general, se trata de otra declaración de principios, pero en este caso se incorporan cuestiones como el uso de tecnologías en cuestión de agua y energía, o la educación ambiental que sería interesante retomarlas, para ser consideradas como incompletas dentro de la política ambiental nacional, y por consiguiente, deberán ser adoptadas en el marco legal federal.

En todo el mundo, estas anteriores declaraciones han sido adoptadas y llevadas a la práctica, muchas veces con acciones regionales, pero apegadas a estos principios los cuales implican una linealidad en las políticas medio ambientales a nivel mundial. Es importante destacar a la Comunidad Económica

Europea en este esfuerzo en generar políticas ambientales en los países miembros, pero ya no vistos como entes separados, sino como un grupo con fines y objetivos en común.

I.II Un claro ejemplo, Europa

Para hablar de políticas ambientales en Europa, nos tenemos que remitir a la Cumbre de París en 1972, en la cual se estipuló como iniciativa la de establecer una política común de medio ambiente, la cual se fue adoptando a través de programas quinquenales de acción comunitaria en esta materia. Esta regulación ha ido ampliando sus campos de acción que abarca desde la reducción de la degradación medio ambiental hasta las primeras medidas para mejorar las condiciones de vida.

Anteriormente mencioné la falta de una regulación común de los estados miembros, lo cual generaba que a pesar de que en cada programa se estipulaban medidas y se destacaban las prioridades para la adopción de estas medidas, no se realizaban acciones concretas, quedando en meras declaraciones y buena voluntad de unos pocos interesados en el tema, ya que la principal ocupación era en el aspecto comercial o de producción, dejando a un lado el efecto nocivo al medio ambiente, optando por el aspecto económico y relegando el ambiental.

El Quinto programa comunitario, ya mencionado en nuestro capítulo de regulación ambiental en el mundo, fue el primero en incorporar a los agentes y las actividades que agotan los recursos naturales y causan daños al medio ambiente. Con él se incorporan sectores enteros de la industria, como la energía, los transportes, el turismo y la agricultura y se limita el impacto ambiental de estas actividades, implementando medidas tanto preventivas como correctivas. Se establecen instrumentos de mercado dirigidos a sensibilizar a los fabricantes y consumidores para evitar la contaminación y los residuos, optando

por los productos limpios; incorpora los etiquetados ecológicos, y “se incentivan a las empresas que respeten el medio ambiente con bonificaciones fiscales”⁶⁰.

Otra de las principales aportaciones de este Programa, es el incorporar a todos los agentes económicos y sociales, introduciendo el principio de subsidiariedad con el de responsabilidad compartida, tanto de gobiernos como de organizaciones no gubernamentales, instituciones financieras, empresas públicas y privadas.

Finalmente, el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente: Medio ambiente 2010: el futuro esta en nuestras manos, propone cuatro áreas de actuación prioritarias:

- Estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero en un nivel que no provoque variaciones no naturales en el clima terrestre.
- Proteger y restaurar el funcionamiento de los sistemas naturales y detener la pérdida de la biodiversidad en la Unión Europea y en el mundo; proteger los suelos contra la erosión y la contaminación.
- Conseguir un nivel de calidad medioambiental tal que las concentraciones de contaminantes de origen humano, incluidos distintos tipos de radiación, no tengan efectos ni riesgos significativos sobre la salud humana.
- Conseguir que el consumo de recursos renovables y no renovables no supere la capacidad de carga del medio ambiente: disociar consumo de recursos y crecimiento económico mediante un aumento notable de la eficiencia de los recursos, la desmaterialización de la economía y la prevención de los residuos.

⁶⁰ Quinto Programa de la CEE en material de medio ambiente (1993)

Aparte del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión, otras medidas recientes adoptadas en el conjunto de la Unión Europea y que permitirán en un futuro inmediato reducir las emisiones incluyen la normativa orientada a mejorar el rendimiento energético de los edificios y a fomentar la cogeneración de calor y energía. Otras políticas y medidas en vigor dentro de la Unión Europea incluyen: el fomento de la electricidad procedente de fuentes renovables de energía; mejoras en la eficiencia energética de grandes instalaciones industriales; fomento de aparatos con un buen rendimiento energético; promoción de los biocarburantes en el transporte; un acuerdo con la industria automovilística para reducir las emisiones de dióxido de carbono de los nuevos vehículos de pasajeros y recuperación de metano en vertederos.

Un aspecto innovador que merece destacarse dentro de este Programa es la política de productos integrada, cuyo objetivo es desarrollar un mercado más ecológico velando por que los productos sean más respetuosos con el medio ambiente a lo largo de su vida útil. A todos estos riesgos se han añadido los organismos modificados genéticamente (OMG). A fin de hacer frente a los posibles efectos de los OMG en el medio ambiente, la Comunidad ha adoptado dos directivas: la primera aborda la liberación de OMG en el medio ambiente y la segunda regula su utilización confinada.

El abanico de los instrumentos medioambientales en Europa, se ha ido ampliando a medida que se desarrolla la política de medio ambiente. Más allá de la aprobación de una legislación marco, que incluye un alto nivel de protección del medio ambiente garantizando al mismo tiempo el funcionamiento del mercado interior, la Comunidad ha creado un instrumento financiero (programa LIFE) e incorporado a su mercado instrumentos técnicos como la etiqueta ecológica, el sistema comunitario de gestión medioambiental y auditoría, el sistema de evaluación de los proyectos públicos y privados sobre medio ambiente (similar a nuestra evaluación al impacto ambiental) y los criterios aplicables a las inspecciones medioambientales en los Estados miembros

(también un esquema similar a las funciones de inspección y vigilancia de la PROFEPA en nuestro país).

Entre los instrumentos aplicables se encuentran además de los mencionados anteriormente: la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación; el derecho de acceso a la información ambiental; así como a la justicia por incumplimiento del derecho comunitario ambiental.

En este continente surge a partir de 1993 la Agencia Europea del Medio Ambiente, la cual actualmente cuenta con 31 miembros, los 25 de la Unión Europea y Bulgaria, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Rumania y Turquía. Su objetivo es recoger y difundir informaciones comparables en el sector del medio ambiente. Si bien su función es consultiva, los trabajos de la Agencia resultan decisivos en la toma de decisiones destinadas a mejorar el ambiente, así como en la aprobación de nuevas medidas o para la evaluación del impacto de las decisiones ya adoptadas.

Actualmente, se hace hincapié en una mayor diversificación de los instrumentos medioambientales, favoreciéndose más concretamente el recurso a los impuestos medioambientales (principio "quien contamina, paga"), a la contabilidad medioambiental o a los acuerdos voluntarios. En efecto, a falta de una aplicación eficaz de la legislación medioambiental, no es posible realizar ningún progreso. Esta eficacia exige la introducción de medidas incitativas destinadas a los agentes económicos (empresas y consumidores).

La Agencia Europea del Medio Ambiente se encarga de vigilar el cumplimiento tanto del quinto como del sexto programa de acción en materia de medio ambiente (el denominados "hacia un desarrollo sostenible" y "el futuro esta en nuestras manos"), aplicando políticas medio ambientales como la de responsabilidad medio ambiental o el principio de precaución.

En el mismo sentido, esta Agencia, propone como instrumentos medio ambientales los siguientes⁶¹:

- Programa de fomento de las ONG de protección del medio ambiente
- Instrumento financiero para el medio ambiente: LIFE
- Estrategia en materia de medio ambiente y salud
- Plan de acción de medio ambiente y salud (2004-2010)
- La política integrada de productos
- Acuerdos medioambientales
- Impuestos y gravámenes ambientales en el mercado único
- Agencia Europea de Medio Ambiente
- Etiqueta ecológica
- Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)
- Evaluación de las repercusiones de los proyectos sobre el medio ambiente
- Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente
- Inspecciones medioambientales: criterios mínimos
- Ayudas estatales para la protección del medio ambiente
- Instrumentos del Banco Europeo de Inversiones

Finalmente, en el ámbito jurídico, la Agencia propone la aplicación de ciertos convenios como un derecho comunitario del medio ambiente y son los siguientes:

- Convenio de Aarhus relativo al acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia
- El Convenio de Aarhus aplicado a las instituciones comunitarias
- Libertad de acceso a la información
- Acceso a la justicia en materia de medio ambiente

⁶¹ Agencia Europea del Medio Ambiente, plan de trabajo rumbo al 2010.

- Aplicación y ejecución del Derecho comunitario de medio ambiente (1996-1997), (1998-1999) (2000-2001) (2002)
- Delitos graves contra el medio ambiente
- Protección del medio ambiente por medio del Derecho penal

Si bien la Comunidad Económica Europea tiene infinidad de problemas para mejorar sus políticas ambientales como los siguientes: su lentitud y complejidad en la conformación de la disposición comunitaria, la diversidad de ordenamientos e Instituciones de los Estados miembros y la persistencia de fuertes intereses económicos en determinadas áreas, la insuficiencia de medios y la ausencia de una infraestructura administrativa así como el incumplimiento reiterado de los Estados en la normativa⁶²; no vamos por el momento a buscar las soluciones o incluso las consecuencias de estos problemas, mas bien, tomaremos lo bueno de estas disposiciones para adoptarlas a nuestro sistema.

I.III. La Política Ambiental en México

Una vez mencionado el ejemplo de Europa para la aplicación de los instrumentos internacionales generados en la búsqueda de tutelar adecuadamente el medio ambiente, considero importante adentrarnos a las Políticas ambientales marcadas en nuestro país, a través de los planes nacionales de desarrollo y finalizando con la Ley Marco ambiental, es decir, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual, en su capítulo tercero, describe políticas e instrumentos aplicables al medio ambiente.

I.III.I Planes de Desarrollo

En este rubro quisiera destacar que no es sino hasta los últimos sexenios, cuando se ha tomado conciencia, por lo menos de manera escrita, por parte del gobierno federal de la protección a los recursos naturales y se ha incorporado el

⁶² PEREZ, Sola, Nicolas, op. Cit. p. 265

concepto de desarrollo sustentable como un modelo viable de crecimiento económico.

Constitucionalmente se tiene estipulado, que al inicio de cada sexenio presidencial, se presente un plan de trabajo con lineamientos en los cuales se presenten las metas y objetivos a conseguir con este Plan. Estoy hablando de los Planes Nacionales de Desarrollo, y en relación al tema medio ambiental dichos Planes contienen principios que a pesar de no encontrarse de origen en la legislación que protege el medio ambiente, deben ser contemplados para su estudio.

Primeramente me gustaría retomar brevemente lo que marca el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, elaborado en el sexenio anterior, el cual establece entre sus objetivos “construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana”; por otra parte busca transferir funciones y fortalecer a las Entidades Federativas y a los municipios para reducir los desequilibrios regionales y combatir la centralización de actividades y la toma de decisiones. En este Federalismo menciona que “es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de la autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno⁶³”.

En este Plan se nota la tendencia de la época (por no llamarla “tendencia actual”) del Nuevo Federalismo, en la que se busca compartir la competencia del gobierno Federal entre los otros niveles de gobierno, y destaco el concepto de “democracia” la cual se encontraba en plena consolidación a nivel federal, punto que no comparto del todo con los estudiosos de esta materia. Sin embargo en este sexenio se realiza un importante esfuerzo en regionalizar la toma de

⁶³ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, exposición de motivos.

decisiones, por lo que el proceso de descentralización da un paso importante en este periodo.

Dentro del Programa Sectorial de Medio Ambiente 1995-2000, se afirma la capacidad de gestión territorial por parte de los municipios, en los cuales es necesario cambios institucionales de fondo, abarcando tanto en la administración pública, como en los cuerpos normativos, las estructuras de participación y corresponsabilidad, e incluso cuestiones culturales de la sociedad en general. Entre las metas que se propusieron se encuentran:

- Fortalecer la capacidad de gestión ambiental de entidades federativas y municipios
- Desarrollar cuadros técnicos e instituciones en el plano local, encargados de la gestión ambiental.
- Redistribuir de manera eficiente facultades y responsabilidades de gestión ambiental en materia de regulación, operación de infraestructura, gasto e inversión.
- Acercar las decisiones de política ambiental a los actores y problemas relevantes
- Mejorar y extender los horizontes de contraloría social y fiscalización pública.

Actualmente, nos encontramos ante el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y desde el mensaje de presentación de este Plan se menciona que:

“...desde el primer día de mi gobierno convoque a los mexicanos a construir un nuevo México: un México competitivo y con visión global; con conciencia ambiental y con oportunidades para todos...”⁶⁴»

⁶⁴ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006, p. 10

Habría que hacer un análisis retrospectivo sobre si se ha logrado o por lo menos intentado este objetivo.

Ahondando en el tema, dentro del Plan Nacional de Desarrollo actual, este se divide en tres sectores de objetivos y estrategias, el de desarrollo social y humano, el de crecimiento con calidad y el de orden y respeto. Dentro del primer sector de objetivos, es decir, el de desarrollo social y humano se busca mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital social y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. Dentro del sector del crecimiento con calidad se busca responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable. Finalmente en el sector de orden y respeto se busca defender la soberanía y seguridad nacionales, las relaciones políticas con gobernabilidad democrática, avanzar a un auténtico Federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

Dentro del Plan en comento, los recursos naturales forman parte fundamental de la mano con la transición demográfica, ya que estipula que junto con el crecimiento poblacional, el consumo de bienes y servicios se ha multiplicado.

Al ser uno de los doce países mega diversos se ha prestado a que los recursos naturales sean utilizados de manera irracional al seguir con un modelo de crecimiento económico basado en la continua extracción de los recursos naturales por considerarlos infinitos y por suponer que el entorno natural tiene la capacidad de asimilar cualquier tipo y cantidad de contaminación. Al no haber sustentabilidad se han perdido y degradado los recursos y el entorno natural. Toma el capital natural del país como base del proyecto de desarrollo. Como

ejemplos de la degradación ambiental en México se exponen los siguientes supuestos⁶⁵:

- Se pierden 600,000 hectáreas de bosque anualmente, con una tasa de deforestación del 1.5 %
- De 100 cuencas hidrológicas del país, la mitad está sobre explotada junto con serios abastos de agua en regiones del país.
- Disminución del 30% de las selvas tropicales en los últimos 20 años.
- La extinción de 15 especies de plantas y 32 vertebrados, por lo que se ha dado la extinción del 5.2% de las extinciones en el mundo en 400 años.
- La contaminación de aire y agua en grandes ciudades producen efectos negativos sobre la salud y el bienestar de la población.
- La atmósfera cuenta con más de 460 000 GT de gases de desecho y se estima una producción anual de 3, 705,000 toneladas de residuos peligrosos.

El medio ambiente es prioritario en este Plan, es un mandato social, una convicción de gobierno, una estrategia para el crecimiento a largo plazo y un requerimiento ético y comercial⁶⁶. Finalmente menciona su aspiración al desarrollo sustentable respetando los recursos naturales, contando con un sistema educativo que promueva su conservación y su uso racional.

En este sentido, como criterio central para el desarrollo de la Nación, el Plan Nacional de Desarrollo designa al principio de sustentabilidad como un eje rector. Se estipula el detener el proceso de devastación que está sucediendo en México, mediante un desarrollo limpio, preservador del medio ambiente y reconstructor de los sistemas ecológicos, protegiendo el presente y garantizando el futuro. A este principio se le llamó: desarrollo en armonía con la naturaleza.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

Se trata de alcanzar un crecimiento que sea capaz de balancear la expansión económica y la reducción de la pobreza con la protección al medioambiente.

El discurso en general tiene gran cantidad de frases demagógicas como el “queremos crecer, pero crecer con calidad”; o la búsqueda de “calidad humana y calidad ambiental... para asegurar un desarrollo sustentable se promoverá la cultura en la que se respete el medio ambiente ... y disminución a las probabilidades de degradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y a fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional.

Entre las cuestiones rescatables del Plan Nacional de Desarrollo, se encuentran las acciones concretas en materia ambiental, entre las cuales podemos distinguir las siguientes:

- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.
- Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores. Fomento de conocimientos ambientales e incorporación de estos aspectos en las decisiones políticas, económicas y sociales.
- Fortalecer la investigación científica y tecnológica de los procesos ecológicos y sus interrelaciones. Innovación tecnológica, la implementación de tecnologías eficientes y limpias así como esquemas de autorregulación ambiental.
- Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar y desarrollar los conocimientos ambientales, las aptitudes, habilidades y valores relacionados con los procesos productivos y el consumo sustentable.

- Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas y su diversidad biológica, especialmente las protegidas (bioseguridad y recursos genéticos).
- Detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelos.
- Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.
- Promover el uso sustentable de los recursos naturales, principalmente el agua y la energía. Aumentar la superficie forestal con aprovechamiento sustentable, el tratamiento de descargas de aguas residuales
- Promover una gestión ambiental integral y descentralizada. Implementación de convenios de colaboración y participación que transfieran atribuciones, funciones y recursos a los estados y municipios.
- Promover procesos educativos, de comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana en relación con la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Dialogo y colaboración entre el gobierno y la sociedad.
- Mejorar el desempeño ambiental de la administración pública federal mediante políticas y lineamientos ambientales, sobre todo el sector energético.
- Mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero e implementación de políticas para el desarrollo sustentable.

Finalmente, en el transcurso del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra mencionado 24 veces el concepto de desarrollo sustentable, 87 veces se menciona la palabra sustentable, y 20 sustentabilidad, otras tantas se refieren a los rubros de protección a la naturaleza o similares, desarrollándolo en algunos casos, en otros acompañándolo como objetivo, principio, etc., lo cual quiero entender como un intento del gobierno federal de acercarse a las tendencias ambientales mundiales, al incorporar en su plan de trabajo sexenal en múltiples ocasiones estos conceptos.

Por otra parte, el Gobierno Federal tiene comprometido para el cumplimiento de estos objetivos planteados, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual tiene establecida una serie de políticas ambientales, entre las cuales destacamos las siguientes:

1. enfocar los asuntos de manera integral, tanto para relacionar las políticas y los instrumentos con los que se cuenta y abordan los problemas, como para relacionar la intervención de los distintos sectores o los diferentes programas a los que se puede recurrir.
2. buscar la coordinación entre las distintas instancias de la administración pública federal (srias., programas, fideicomisos, órganos desconcentrados o descentralizados) así como de los tres ordenes de gobierno (municipal, estatal y federal)
3. fortalecer la capacidad de gestión de los municipios como una efectiva política de descentralización
4. inducir nuevas modalidades de planeación regional para el aprovechamiento pleno y sustentable de los recursos naturales
5. diseñar e instrumentar mecanismos que permitan la intervención coordinada de agentes públicos, privados y sociales.
6. enmarcar la gestión ambiental en las políticas públicas correspondientes, regulando los costos ambientales y económicos que consideren los beneficios colectivos
7. privilegiar la información, la educación, la capacitación y la difusión masiva de las cuestiones ambientales.

Mas concretamente, se creo el Programa de Procuración de Justicia Ambiental para el periodo 2001- 2006, en el cual, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estableció un plan de trabajo para abatir los problemas ambientales en gran escala, para lo cual establecieron las siguientes estrategias:

- Llevar a cabo la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable a las actividades industriales y de servicios, y al aprovechamiento de los recursos naturales.
- Fomentar esquemas y mecanismos voluntarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental en las actividades industriales y de servicios y en el aprovechamiento de los recursos naturales.

Para la realización de estas estrategias, se establecieron cinco líneas de acción, las cuales se encuentran de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Sectorial de Medio Ambiente, por lo que en obvio de inútiles repeticiones no se transcriben en el presente trabajo.

Sin embargo si considero importante mencionar sus programas operativos, los cuales tienen resultados concretos: el programa de Inspección y Vigilancia del cumplimiento de la Legislación Ambiental en el aprovechamiento de los Recursos Naturales; el programa de Inspección y Vigilancia del Cumplimiento de la Legislación Ambiental por las Fuentes de Contaminación de Competencia Federal; el programa de Instrumentos y Mecanismos Voluntarios para el cumplimiento de la Normatividad Ambiental; el programa de Justicia Ambiental Administrativa, Civil y Penal; y el programa de atención a la Denuncia Popular en materia Ambiental. Cada uno de estos programas tienen estrategias, líneas de acción y prioridades, y en este Programa de Procuración de Justicia Ambiental se fijaron metas, las cuales, según los datos que se rinden anualmente por esta dependencia, han sido cumplidos, sin embargo, a mi parecer son parámetros mínimos y no cumplen cabalmente sus propósitos. Y no son argumentaciones sin sustento, para poner un ejemplo, tenemos los siguientes datos:

- Según el informe de actividades de la PROFEPA 2002, entre los años 1993 al 2000 se perdieron alrededor de 8 millones de hectáreas a consecuencia de factores como la marginación social, proliferación de los asentamientos humanos aislados, cambio de los usos de suelo para

actividades agropecuarias, incendios inducidos, conflictos agrarios por la tenencia de la tierra y la transformación irregular de productos forestales.

- Según estas estimaciones más de 7 millones de metros cúbicos de madera son comercializados en forma ilegal cada año, cerca del 40% de la producción nacional en este periodo⁶⁷.
- Esta institución en el 2002 contaba con 222 inspectores forestales especializados, correspondiendo a cada uno la vigilancia de más de 638 mil hectáreas de bosques y selvas promedio. A pesar de esto, se realizaron más de 7,000 inspecciones forestales y a centros de almacenamiento de estos productos, cuando la meta para este año era de 6,000, imponiéndose multas por \$ 49,100,426.00.
- En materia de vida silvestre los datos son similares: a nivel nacional se realizaron más de 5,000 inspecciones, asegurándose 206,828 especímenes de flora y fauna silvestre, y multas por 5.8 millones de pesos. Del mismo modo se realizaron inspecciones en los puertos, aeropuertos y fronteras con el fin de evitar la posible internación de plagas forestales y la verificación de especies de vida silvestre y sus productos.
- En materia de recursos pesqueros y marinos se hicieron 3,010 visitas de inspección y 5,776 acciones de vigilancia con aseguramientos de 105 toneladas de productos pesqueros, 170,665 huevos de tortuga y multas por 18.2 millones de pesos.
- En áreas naturales protegidas se realizaron 731 inspecciones y 1299 acciones de vigilancia forestal, con multas impuestas por \$ 3, 212,737.00. Finalmente, en materia de impacto ambiental se realizaron 1,655

⁶⁷ PROFEPA, Informe de actividades 2002, p. 5

inspecciones en las que más de la mitad de las obras no contaban con la autorización correspondiente, cuando la meta para este año era de 2,700 inspecciones, desprendiéndose 581 multas por más de 18.5 millones de pesos.

- En materia de industria tenemos datos semejantes. En 2002 la PROFEPA tenía registrado cerca de 28,000 generadores de residuos peligrosos, estos establecimientos producen más de 3.7 millones de toneladas al año, y solo el 10% de estos reciben un tratamiento adecuado. Por otro lado 6,374 empresas realizan actividades altamente riesgosas. Para esta cantidad de establecimientos se cuenta con 155 inspectores ambientales, contando que para verificar una empresa se necesitan al menos dos inspectores, cada inspector tiene a su cargo 220 instalaciones.
- Según datos de la PROFEPA, en el 2002 se realizaron 7,619 visitas de inspección y verificación, y se clausuraron 104 establecimientos, cuando la meta para este año era de 7,600 inspecciones. De estas visitas, 445 inspecciones correspondieron a industrias maquiladoras, 655 a unidades médicas. Respecto de las instalaciones de alto riesgo, 468 visitas se realizaron a instalaciones de PEMEX, 101 a la CFE. En total, se emitieron 2,762 resoluciones administrativas, imponiéndose 1600 multas por un monto de \$ 60,000,000.00

Finalmente, la PROFEPA contaba en 2002 con 682 inspectores y 274 abogados.

El presupuesto destinado a esta dependencia fue de 652.3 millones de pesos por lo cual considero que es difícil exigir a esta dependencia un aprovechamiento mayor al que se tiene contemplado en sus programas de acción.

Actualmente, en el Presupuesto de Egresos contemplado para el año 2005, se tiene el presupuesto siguiente: para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se tienen contemplados \$ 24,482,864,850 de un gasto total de \$ 1,818,441,700,000, además, se tienen contemplados 726.9 millones de pesos que están destinados a programas regionales de desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas en las entidades de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas además de un proyecto de infraestructura hidráulica para el saneamiento ambiental y suministro de agua potable en el Estado de Baja California y dos planes regionales, uno de capacitación ambiental y desarrollo sustentable y el otro de rehabilitación y modernización de los distritos de riego.

En total la SEMARNAT, tiene 19 programas como PRODEFOR O PET, y cada uno tiene sus reglas de operación y se designará un porcentaje para su operación. En cuanto al Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable para el 2005, se tienen 145,939.6 millones de pesos y a la Secretaría se asignaron 11,304.76 millones y a la PROFEPA le corresponden 138.6 millones.

Al hacer una breve radiografía de estos datos, desprendemos que el sector medio ambiente no se encuentra tan desprotegido como se pudiera deducir de manera inicial. Después de Educación, Hacienda, Agricultura, Comunicaciones, Salud y Energía, es la Secretaría que tiene asignado un mayor presupuesto, incluso mayor al de Desarrollo Social, dato el cual me genera otras interrogantes. El problema es ¿el dinero asignado? o ¿la eficiencia del personal encargado de aplicar estos recursos?

Del mismo modo, se puede desprender que a pesar de que la infraestructura y el personal operativo es escaso, se han cumplido las metas observadas en los planes de la Secretaría, lo que este dato genera otro tipo de interrogantes. O ¿las metas están mal diseñadas? o si la eficiencia del personal

es tal, ¿que resultados se tendrían aplicando recursos en los programas que dan resultados concretos como la PROFEPA?.

Finalmente, dejo en el tintero un par de cuestiones para las autoridades encargadas de los presupuestos, desde la trinchera de la Cámara de Diputados o bien, desde el Gobierno Federal, que finalmente son los que deciden a ¿de que manera o a que programas se aplica el presupuesto? y ¿que porcentaje del presupuesto no es adecuadamente aplicado y por culpa de quien?.

En el apartado de conclusiones daré mi opinión acerca de esta incorrecta aplicación de recursos lo cual se ve reflejado al no revertirse el proceso de deterioro ambiental.

I.III.II Políticas Ambientales Estatales

Como ya lo mencioné con antelación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley Marco Reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de preservación, restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, establece los principios de Política Ambiental a los que tanto la Federación, como las Entidades Federativas y los municipios deben apegarse, por lo que considero importante, mencionar los rubros a los que se deben apegar las autoridades ambientales.

Para comenzar, el artículo 15 de la Ley ante citada menciona:

Artículo 15 *Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:*

- I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;*
- II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;*
- III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;*
- IV.- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;*
- V.- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;*
- VI.- La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;*
- VII.- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;*
- VIII.- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;*
- IX.- La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;*
- X.- El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;*

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

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

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

XIV.- La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;

XV.- Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

XVI.- El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

XVII.- Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;

XVIII.- Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;

XIX.- A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades

económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y

XX.- La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

Artículo 16 *Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior.*

En este sentido, Enrique Leff menciona lo siguiente:

Las interrelaciones de los procesos socioambientales dependen también de la manera como estos son abordados por las políticas sectoriales relativas al desarrollo. En este sentido, las políticas puramente sectoriales son incapaces de proveer la solución de problemas complejos como los ambientales; ha sido frecuente que el mismo éxito de una política sectorial implica un agravamiento del problema general, debido a las revelaciones que se transmiten por todo el sistema. Esto marca una nueva visión política en términos de sistemas complejos capaz de tener en cuenta las interacciones múltiples y dinámicas, a distintas escalas desde lo local a lo global, así como la necesidad de nuevos y ágiles mecanismos de coordinación y concertación capaces de operar simultáneamente en forma trans-escala local/nacional/global⁶⁸.

Considero importante la opinión de Enrique Leff, por lo que no solo se deben establecer esquemas en las legislaciones para que estas sean aplicadas

⁶⁸ CARMONA, op. Cit. p. 91

por las autoridades, sino que es prioritario se generen figuras que abarquen tanto las cuestiones locales como la general o global, para que el desarrollo sea equilibrado y no solo en el aspecto ambiental, sino del progreso de la Nación.

I.III.III Políticas Ambientales en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En materia estatal, del mismo modo, existe una política ambiental la cual mencionamos a continuación, ya que se encuentra en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

En su Título Tercero, se contempla la Política Ambiental Estatal, lo cual transcribimos para un mejor entendimiento:

CAPÍTULO I FORMULACIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

ARTICULO 31 *Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de los instrumentos previstos en esta Ley, se observarán los siguientes principios:*

I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad, y de su equilibrio dependen la vida y el desarrollo sustentable del país y la entidad;

II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados eficientemente, de manera que se asegure su aprovechamiento sostenido, sin alterar su integridad y equilibrio;

III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente;

IV.- Los sujetos de la concertación ecológica son los individuos, los grupos y las organizaciones sociales, y su propósito es armonizar las relaciones entre la sociedad y la naturaleza;

V.- La prevención de las causas que generan el desequilibrio ecológico, es el medio más eficaz para evitarlo;

VI.- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse evitando el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

VII.- La coordinación entre los diversos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales;

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

IX.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades, en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para preservar ese derecho;

X.- El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural de los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

XI.- Es interés del Estado que las actividades que se lleven a cabo dentro de su territorio, no afecten el equilibrio ecológico de otros Estados o zonas de jurisdicción federal;

XII.- Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante los demás Estados, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales;

XIII.- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al ambiente, está obligado a prevenir y minimizar los impactos adversos y a reparar el daño material que provoque, así como a asumir los costos que implique tal afectación;

XIV.- Debe incentivarse a todo aquel que proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales; y

***XV.-** Los patrones de producción y consumo deben orientarse con criterios ambientales hacia la minimización de los residuos y utilización de productos reciclados.*

Del mismo modo, en esta Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su capítulo III, trata los criterios de Política Ambiental Municipal, por lo que lo menciono a continuación:

***ARTÍCULO 83** Con arreglo a las disposiciones de este Título, cada ayuntamiento aprobará los principios y fines de su política ambiental, y expedirá el Programa Municipal de Protección al Ambiente en concordancia con el formulado por el Ejecutivo, al que dará amplia difusión*

Al adentrarnos más a los criterios de política ecológica municipal, el Código municipal de Querétaro en su Título Tercero, menciona algunos principios que es conveniente destacar:

CAPITULO I

FORMULACIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA ECOLÓGICA

***ARTÍCULO 207** Para la formulación y conducción de la política ecológica del municipio, se observarán los siguientes principios:*

- I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del municipio;*
- II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenible, compatible con su equilibrio e integridad;*
- III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la corresponsabilidad de la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;*

IV.- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico comprende tanto las condiciones presentes como las que determinen la calidad de vida de las generaciones;

V.- La prevención de las causas que generan los desequilibrios ecológicos en el medio más eficaz para evitarlos;

VI.- Los recursos naturales renovables deben utilizarse de manera que se asegure su óptimo aprovechamiento, a la vez que el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

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

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

IX.- El control y la prevención de la contaminación ambiental; el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural de los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población. Las autoridades, en los términos de este y otros ordenamientos legales, tomarán las medidas necesarias, para preservar este derecho.

CAPITULO II DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECOLÓGICA PLANEACIÓN ECOLÓGICA DEL DESARROLLO MUNICIPAL

ARTÍCULO 208 *En la planeación del desarrollo municipal, se considerarán el ordenamiento ecológico que establezcan la Federación y el Estado, así como la política económica municipal.*

ARTÍCULO 209 *Para la expedición de la factibilidad de giro y la licencia municipal, el Ayuntamiento considerará la resolución de impacto ambiental*

que expidan tanto la Federación como el Estado, sobre proyectos de establecimientos comerciales, industriales o de servicios.

ARTÍCULO 210 *El Ayuntamiento formulará el Programa Municipal de Ecología, conforme a lo dispuesto en este apartado, la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables y vigilará su aplicación y evaluación periódica.*

ARTÍCULO 211 *El Ayuntamiento promoverá y realizará actividades de educación ambiental en las comunidades del municipio, con el propósito de incrementar la concientización de la población respecto a la prevención y protección del ambiente, coordinándose para tal efecto con las autoridades federales y estatales competentes en la materia.*

ARTÍCULO 212 *El Ayuntamiento mantendrá un sistema permanente de información y vigilancia sobre la calidad del ambiente en el territorio del municipio, para lo cual podrá solicitar la colaboración de personas y grupos interesados. Asimismo, propondrá acuerdos y convenios de coordinación con la Federación y con el Estado, respectivamente, para apoyar la vigilancia en materias reservadas a esos niveles de gobierno.*

Como comentario final en este capítulo, me gustaría destacar que actualmente las políticas medio ambientales aplicables en el municipio de Querétaro, se encuentran en línea con las políticas ambientales mundiales, por lo que el problema por la falta de aplicación no es necesariamente la inexistencia de la normatividad, sino la falta o la incorrecta aplicación de instrumentos de política ambiental, los cuales veremos posteriormente.

II. Invasión de Competencia

II.I Irregularidades Legales

A continuación, me interesaría tratar el problema que tiene la legislación ambiental en cuanto a su redacción, y si bien no es objeto del presente trabajo hacer la “Fe de erratas” de la legislación ambiental, ni menos aún la corrección de estilo del cuerpo normativo, sin embargo, hay errores que hay que hacer notar para no tropezar con ellos.

Martín Díaz y Díaz⁶⁹, señala que los evidentes defectos que presenta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su sistema distributivo responde a una intención deliberada de que la autoridad central aproveche la oportunidad brindada por estos criterios abiertos para ocupar estos espacios, al considerar inviable que el desarrollo de las acciones que marca la Ley las pudieran cubrir las entidades federativas, al no contar con instrumentos técnicos y administrativos para desarrollar sus atribuciones en torno a las cuestiones ambientales.

Para Carmona Lara⁷⁰, la gestión ambiental encuentra dos graves obstáculos; la aplicación sectorial del régimen jurídico de los recursos naturales y, por el otro, los niveles en que concurren Federación, estados y municipios. Esta concurrencia tiene un alto grado de centralización en la toma de decisiones que afecta gravemente la aplicación de la ley y las políticas.

Claro ejemplo de lo anterior, es el artículo 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que menciona lo siguiente:

⁶⁹ DIAZ Y DIAZ, Martín, México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias. Barra Mexicana Colegio de Abogados, México, Themis 1996

⁷⁰ CARMONA, op. cit. p. 25

Para los efectos del artículo anterior, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría, con los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, deberán sujetarse a las siguientes bases:

I. Se celebrarán a petición de una Entidad Federativa, cuando ésta cuente con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumirá y que para tales efectos requiera la autoridad federal. Estos requerimientos dependerán del tipo de convenio o acuerdo a firmar y las capacidades serán evaluadas en conjunto con la Secretaría.

Los requerimientos que establezca la Secretaría y las evaluaciones que se realicen para determinar las capacidades de la Entidad Federativa, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la celebración de los convenios o acuerdos de coordinación;

En este caso, claramente se notamos dos situaciones:

En primer lugar, otorga a la Secretaría la facultad de establecer los requerimientos para estos convenios, y una dependencia del Ejecutivo no puede establecerle requerimiento alguno a una entidad federativa sin violentar el pacto federal y el sistema de atribuciones establecido en la Constitución.

Por otro lado, tampoco tiene facultades para evaluar y determinar las capacidades de los estados, ni establece reglas o supuestos en caso de que no se cumpla con los requisitos o las evaluaciones al respecto.

Otro caso es el que establece el artículo 14 Bis el cual manifiesta lo siguiente:

Artículo 14 Bis *Las autoridades ambientales de la Federación y de las entidades federativas integrarán un órgano que se reunirá periódicamente con el propósito de coordinar sus esfuerzos en materia ambiental, analizar e*

intercambiar opiniones en relación con las acciones y programas en la materia, evaluar y dar seguimiento a las mismas, así como convenir las acciones y formular las recomendaciones pertinentes, particularmente en lo que se refiere a los objetivos y principios establecidos en los artículos primero y décimo quinto de esta Ley.

Sin embargo, no se cuenta con este órgano de coordinación, y aunado al hecho de que si bien todas las entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con organismos de gobierno encargados de la gestión ambiental, su jerarquía y funciones son distintas, por lo que esta falta de uniformidad para enfrentar los problemas ambientales y la falta de compromiso de los legisladores locales, al menospreciar una materia tan importante como la protección al medio ambiente, no dando un área importante para resolver los problemas ambientales ni asignando dinero considerable a tal labor.

Otro de los problemas a los que nos enfrentamos es que a pesar de que en México se cuenta con instrumentos jurídicos que reglamentan o protegen los recursos naturales y en general las actividades relacionadas con el medio ambiente, no existe una coordinación entre estos cuerpos normativos, y como lo menciona Alberto Székely⁷¹, "México presenta serios problemas para llevar a cabo acciones de conservación en materia de medio ambiente... estos problemas no se deben a la falta de leyes, reglamentos y normas, sino a la falta de precisión y coordinación de estos, y al traslapo en las atribuciones de las distintas dependencias y niveles de gobierno. Esto genera, siguiendo al maestro Szekely, que estos instrumentos no sean aplicables, algunos por obsoletos, otros por ser tan generales que no tienen objetivos específicos o reales, aunado a la interpretación por parte de la autoridad de los mismos, que manejan la competencia a su antojo.

⁷¹ CARMONA, op, cit. p. 9

Me uno a la posición anterior, ya que es de notarse la cantidad de cuerpos normativos que contienen disposiciones ambientales, sin embargo no se encuentran apegados a una disposición marco, que bien pudiera ser la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que al regularse materias por separado, no se consigue una estrategia integral de protección al medio ambiente, ya que es indiscutible la interacción que tienen entre sí las materias ambientales por distintas que parezcan.

II. II Instrumentos de Política Ambiental

La legislación ambiental contempla una serie de mecanismos para la aplicación de la política ambiental. Estas herramientas son una forma, aunque no la única, de hacer efectivo el derecho constitucional que tienen los ciudadanos mexicanos a un medio ambiente adecuado.

Estos instrumentos los clasifica Brañes⁷² en preventivos y correctivos, de acuerdo a la función que desempeñe cada mecanismo. Entre los preventivos, siguiendo a Brañes, podemos incluir los siguientes: la planeación ambiental; el ordenamiento ecológico del territorio; los instrumentos económicos; la regulación ambiental de los asentamientos humanos; la evaluación del impacto ambiental; las normas oficiales mexicanas en materia ambiental; la autorregulación y las auditorías ambientales; las medidas de protección de áreas naturales y la investigación y educación ecológicas. Entre los mecanismos correctivos podemos encontrar los procedimientos de inspección y vigilancia, las medidas de seguridad y las sanciones administrativas, las sanciones penales y las civiles que se deriven por daños ambientales.

⁷² BRAÑES, op. Cit. p. 200

II.II.I La Planeación Ambiental

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, la Planeación Ambiental es una estrategia que busca armonizar los objetivos sociales y económicos con el manejo adecuado de los recursos naturales y la recuperación de las áreas deterioradas.

Para Raúl Brañes, la planeación del desarrollo, como el la llama, es “un proceso de determinación de las acciones que deben realizarse y de los medios necesarios a ese efecto, para alcanzar un crecimiento económico que sea socialmente adecuado⁷³”.

Esta planeación, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, tiene dos vertientes; trata de establecer un marco de actuación global sobre el entorno, mediante normas vinculantes, o meras recomendaciones o directrices; o mediante los planes o programas que como instrumentos jurídicos de la planeación ofrecen una certeza al conjunto social.

Si bien considero importante este instrumento de planeación, siento que al igual que las declaraciones internacionales, queda en buenas intenciones, al no tener pasos definidos, menos aun reglas a seguir para establecer criterios o programas realizables en plazos plenamente estipulados, a diferencia del segundo instrumento, que puede ser plenamente identificado.

II.II.II Ordenamiento Ecológico del Territorio

Este es un proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio.

⁷³ BRAÑES, op, cit. p 201

Es definido como: “es el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”⁷⁴.

Es un instrumento cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Para la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente existen cuatro tipos de ordenamiento ecológico a saber: el general, el regional, el local y el marino, cada uno con reglas y criterios de aplicación, así como autoridades encargadas de verificar su cumplimiento e implantación.

Existen en nuestro país actualmente cuarenta de estos instrumentos, solo 12 decretados: Corredor Cancún-tulum, y sistema lagunar Nichupté, en Quintana Roo; Estatal de Colima; Costas Alegre en Jalisco; Corredor Turístico Los Cabos, Baja California Sur; corredores Tijuana- Ensenada y San Felipe –Puertecitos, así como el estatal en Baja California; Cuatro Ciénagas en Coahuila; Bahía de Banderas en Nayarit; Lázaro Cárdenas en Michoacán; y el ordenamiento ecológico en el Estado de México.

II.II.III Instrumentos Económicos

En relación con este tipo de instrumentos, son entendidos como: “regulaciones de tipo normativo o de formación de precios que se valen de los

⁷⁴ COMISIÓN DE ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE, dictamen, 161-LVI-96 fecha 22 octubre 1996, Congreso de la Unión.

intereses económicos de los actores para impulsar los objetivos de la política ambiental... abarcando una multitud de mecanismos y medidas tales como tarifas ambientales, políticas de precios para materias primas e insumos, gravámenes e impuestos ecológicos, subvenciones, fondos de protección ambiental, derechos y licencias negociables, flexibilización de normativas, depósitos reembolsables para asegurar la devolución de productos, derechos de uso o propiedad, así como leyes de responsabilidad civil⁷⁵”.

El objeto de algunos de estos instrumentos es alterar los precios relativos para así asegurar que los diferentes usos que las economías hacen del medio ambiente reflejen completamente su escasez en el sistema de precios.

Son los costos ambientales, para incorporar en los productos cuestiones que reduzcan contaminantes, mediante incentivos económicos y fiscales, mediante tres objetivos; incorporar costos ambientales en las decisiones de productores y consumidores, avanzar hacia la integración de los costos sociales y ecológicos en las actividades económicas de manera que los precios reflejen en forma adecuada la relativa escasez y el valor total de los recursos y contribuyan a combatir la degradación del medio ambiente, e incluir la utilización de principios del mercado en la redacción de instrumentos y políticas económicas relacionados con el desarrollo sostenible.

Este tipo de mecanismos suelen dividirse en: económicos de carácter fiscal (recaudatorios y unilaterales por la autoridad en su mayoría); los financieros (créditos, fianzas, etc.); y los instrumentos de mercado (autorizaciones, licencias, permisos, etc.).

Sobre estos instrumentos daré mi opinión en el capítulo siguiente, sin embargo vale la pena destacar la importancia de estos, principalmente los considerados “financieros”, que son destinados para la prevención,

⁷⁵ BRAÑES op. Cit. p 210

preservación, protección o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales a diferencia de los fiscales en que el problema surge en la delimitación de los mismos, la forma de tasarlos y la inequidad en su aplicación, o en los de mercado, que no dejan de ser autorizaciones para contaminar, o sanciones por tal hecho, pero que no son útiles a manera de prevención y una determinada cantidad monetaria no necesariamente compensa el daño ocasionado.

II.II.IV Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos

Con este instrumento, íntimamente ligado con los programas de ordenamiento del desarrollo urbano, por lo que según el Plan Nacional de Desarrollo vigente se busca con esto delimitar diversos mecanismos como los siguientes:

- Reforzar mediante cursos de inducción, de capacitación, etc. la sensibilización de los tomadores de decisiones en relación a aspectos ambientales;
- Promover un mayor conocimiento y capacitación a los equipos locales de planeación del desarrollo urbano, e impulsar la consolidación de las actividades de la red de Ciudades hacia la Sustentabilidad;
- El fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales, estatales y Federal en las áreas técnicas responsables de la planeación, administración y operación de los sistemas de servicios;
- Reforzar los trabajos abocados a conseguir la efectiva coordinación interinstitucional;
- Fomentar los estudios y proyectos con propuestas de recuperación de inversiones bajo el enfoque de desarrollo sustentable;
- Recursos financieros, materiales y humanos al diseño y aplicación de políticas con enfoque ambiental, mediante enfoques de descentralización de las políticas públicas.

Actualmente en nuestro país se encuentra en vigencia la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual debe ser aplicada a la par de las políticas establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo, por lo que nos remitimos a dicho documento para no salirnos del tema de tutela medio ambiental tratado.

II.II.V Evaluación del Impacto Ambiental

Para definir este instrumento, existen varios autores que más que una definición, nos dan el uso u objeto del mismo, por lo que prefiero adoptar para este estudio una breve pero contundente afirmación que se realiza en el Plan Nacional de Desarrollo sobre este mecanismo:

“Documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”⁷⁶.

Este mecanismo, surgido en 1969 en los Estados Unidos, es actualmente de los instrumentos de mejor aceptación en el mundo. En nuestro país se incorporó a partir de 1982, con serias deficiencias en la redacción que no permitió una adecuada aplicación de esta evaluación, sin embargo, gracias a su inclusión en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988 y su posterior reglamento, fue que este instrumento tuvo una adecuada aplicación en el país.

En cuanto a la autoridad encargada de revisar y autorizar estas evaluaciones, tenemos una competencia concurrente, ya que la Federación será la encargada de aprobar la evaluación de ciertas obras, comprendidas en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

⁷⁶ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006. op. Cit.

y las entidades federativas regularán las actividades que se establezcan en sus leyes estatales.

II.II.VI Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental

Este instrumento es poco tratado por los estudiosos de la materia, sin embargo en cuanto a su ámbito de aplicación es de las figuras mayormente utilizadas por las autoridades, en este caso el Ejecutivo haciendo uso de su facultad reglamentaria.

Este instrumento se encuentra regulado mediante la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en la cual se faculta a las dependencias de la Administración Pública Federal para expedir normas o especificaciones técnicas, criterios, reglas, instructivos, circulares, lineamientos de carácter obligatorio en materias específicas, entre ellas el medio ambiente y los ecosistemas.

Actualmente estas normas son ampliamente aplicadas, principalmente en materia ambiental, ya que los elementos técnicos que implica el estudio y protección del medio ambiente se encuentra en constante evolución, por lo que resulta más sencillo expedir una normatividad como esta.

Sin embargo, a pesar de que las normas oficiales mexicanas cuentan con su respectivo ámbito de validez, su vigencia y la gradualidad en su aplicación, considero que al no tener una aplicación general y no ser obligatorias para los ciudadanos en general, y al no ser emitidas por el órgano facultado para establecer legislación, es cuestionable su aplicación parcial, inequitativa y dirigida por parte de la misma autoridad que la creo.

II.II.VII Autorregulación y Auditorias Ambientales

Este mecanismo surge en razón de los criterios internacionales el los cuales no solo el gobierno debe participar en la responsabilidad de solucionar los problemas ambientales, por lo que mediante el desarrollo de esquemas voluntarios se busca incorporar a las empresas, las organizaciones, los individuos y órganos de gobierno en general.

Estos esquemas van mas allá de lo que marca la normatividad como obligatorio, por lo que es un gran beneficio que de manera voluntaria los distintos sectores busquen la mejora del ambiente mediante estas auditorias, certificaciones, etc.

Estos sistemas de autorregulación son muy variados, por una parte existen organismos y el sector privado se encarga de emitir certificados de calidad o distintivos en los productos por su proceso productivo limpio o ecológicamente adecuado. Normalmente estos criterios son delimitados por normas oficiales mexicanas o por normatividad internacional y van mas allá de la normatividad estatal, y al regular sus procesos productivos, estas certificaciones son un incentivo a las empresas para una producción mas limpia, eficiente y ecológicamente adecuada.

Por otro lado surge la figura de los Certificados Ambientales que otorga la Autoridad Federal. Este mecanismo de autorregulación se realiza a través de la PROFEPA y es ella quien expide tanto la certificación como industria limpia, como los certificados de cumplimiento ambiental con sus prorrogas o recertificaciones. Sin embargo, a pesar de ser la autoridad quien le da la validez a estos procedimientos, el sector interesado tiene que contratar una empresa acreditada por la Entidad Mexicana de Acreditación para realizar el programa de trabajo y el estudio en general, por lo que al ser susceptible de ser manipulado por factores externos, no goza de una plena credibilidad en el sector industrial.

Por otro lado, según datos de la PROFEPA, en 2002 fueron incorporadas al Programa Nacional de Auditoría Ambiental 293 nuevas organizaciones, 96 empresas de alto riesgo, cuando su meta para este año era de 275 organizaciones; se entregaron 188 certificados, 169 de industria limpia, teniendo una meta para este año de 150, además de haber emitido 19 certificados de cumplimiento ambiental y 115 prorrogas o recertificaciones.

II.II.VIII Investigación y Educación Ambiental

En el mundo este ha sido el otro instrumento, además de la evaluación de impacto ambiental, ampliamente difundido y aplicado. A través de esta serie de instrumentos se busca el avance de la educación ambiental a nivel nacional, mediante el proceso en el que se busque promover nuevos valores y actitudes en relación con el ambiente, tanto en los individuos como en los grupos sociales; el ambiente se entiende como los factores ecológicos, sociales, económicos, culturales y políticos, en un marco histórico determinado, para promover nuevos valores que transforme la relación hombre- naturaleza y eleve la calidad de vida de la población en general.

Esta formación no solo se refiere al nivel básico, sino que busca especializar personas en la educación profesional en todo el territorio nacional. Este tipo de formación se une a la capacitación y la investigación ambiental como mecanismos para “elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el desarrollo sostenible de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte⁷⁷”.

⁷⁷ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 32 bis. Fracción XII.

III. La Responsabilidad Civil por Daños Ambientales

Me gustaría tratar brevemente este tema, ya que si bien en México una autoridad administrativa es la encargada de sancionar las conductas que representen un daño o un peligro al medio ambiente, en este caso existe una vía alternativa que actualmente es poco o nulamente utilizada en el sistema jurídico mexicano.

Esta figura que se encuentra dentro del derecho privado tiene diferencias respecto de lo que hemos visto, por un lado, no busca el interés general, que es característica del derecho ambiental, por lo menos en un principio. Una de las características de esta acción, es el hecho de que su finalidad es reparadora, no tanto sancionadora. Del mismo modo puede haber confusión entre el objeto de la acción, por un lado el medio ambiente y por otro la propiedad privada.

En este supuesto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente marca en sus artículos 203 y 204 la responsabilidad ambiental por daños ambientales. Estos artículos nos dan la opción civil, con la variante de que el término para demandar esta responsabilidad es de cinco años a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión, lo cual considero poco acertado, ya que en materia ambiental los daños pueden percibirse en un periodo considerablemente mayor al de la prescripción. Del mismo modo se establece la posibilidad de que el afectado solicite a la Secretaría un dictamen técnico el cual tendrá valor probatorio en el juicio civil.

El Código Civil es el encargado de normar este procedimiento, tomando como regla que el que obre ilícitamente o contra las buenas costumbres, cause daño a otro, esta obligado a repararlo, o en caso de riesgo por actividades lo cual sustituye a la ilicitud planteada anteriormente como supuesto para el pago por responsabilidad civil ambiental.

Las características del daño ambiental hacen difícil que los artículos comprendidos en la normatividad civil sean aplicados en la misma medida que el resto de los daños, ya que por un lado muchas veces el efecto del daño trasciende barreras espaciales como la propiedad privada, y mas aún, la barrera temporal, convirtiéndose en un daño “difuso” en cuanto a sus víctimas potenciales.

La preferencia hacia esta vía, surge de la incapacidad de las autoridades administrativas en una adecuada aplicación de la regulación administrativa, y una sanción penal en muchas ocasiones no restaura el daño ocasionado por el infractor, y la pena de prisión no soluciona nada.

En cuanto al derecho local en otros países, también existen figuras a lo menos similares, por lo que para poner algunos ejemplos, tomaremos los casos de España, Alemania, Colombia y Estados Unidos, como países que han avanzado en la aplicación del pago civil por daños ambientales.

En el caso de España, son diversos los supuestos para acreditar el daño medio ambiental a un particular, entre los principales se encuentran:

- Generación de daños causados por cierta actividad;
- Determinación de los daños imputables al demandado, daños en bienes y derechos a los demandantes, daño moral o perjuicios (perdida de ganancias);
- Contar o no con licencia de funcionamiento;
- Daños a los titulares de los bienes afectados. Legitimación para actuar; y
- Nexos causal. Relación entre la actividad desempeñada y el daño o afectación ocasionado.

Sobre este tema, Martín Mateo ha presentado demandas en contra del Estado por su obligación de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental

en España, o por daños directos, desafortunadamente, los Tribunales Españoles no han entrado al fondo del asunto, argumentando por un lado falta de interés jurídico, el no acreditar la responsabilidad directa del demandado.

En el caso de Alemania, una de las características que me gustaría retomar es el hecho de que es más fácil deducir un daño de una empresa que realice actividades riesgosas, por lo que en caso de daño es objetivo.

Del mismo modo existen complicaciones a la hora de aplicar las normas del derecho privado en cuestiones ambientales. ¿Cuándo la afectación la sufrió una especie de flora o fauna y no un particular, el pago o indemnización deberá darse al estado para invertirlo en programas de protección de flora y fauna? O ¿si la empresa que causo un daño cumplió con las licencias y permisos y su actividad se encontraba dentro de los parámetros legales mínimos queda exonerada de la indemnización por el daño ocasionado por su actividad? O ¿Cuál es el plazo para demandar este daño ambiental, si en algunos casos las consecuencias tienden a verificarse varios años después de ocurrida la acción o afectación al medio ambiente?

En nuestro país no es necesario, según el Código Civil, probar la negligencia para acreditar el daño, sin embargo el problema surge en demostrar el daño ambiental real, así como determinar el costo durante el juicio.

Por otro lado, el Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental, adoptado por la Comunidad Económica Europea, establece diversos supuestos sobre la responsabilidad objetiva por los daños ambientales, destacando los siguientes: el carácter no retroactivo de estas disposiciones (aplicación exclusiva a daños futuros); cobertura tanto de los daños al medio ambiente (lugares contaminados o daños a la biodiversidad) como los tradicionales (corporales o materiales); ámbito de aplicación cerrado y vinculado al acervo comunitario de legislación medioambiental existente; y dualidad del régimen: responsabilidad objetiva para

actividades inherentemente peligrosas y responsabilidad por culpa cuando los daños se deriven de una actividad no peligrosa.

En el caso de Colombia, se tiene contemplada una Acción Popular, en la cual el ciudadano, puede asumir la defensa de un grupo ambientalmente afectado y demandar ante las autoridades la indemnización por estos daños. El artículo 88 de su Constitución menciona:

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.”

Una definición de lo que es una Acción Popular esta dada por el Doctor Germán Sarmiento Palacio. Este la define como “aquella en las que cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad, está legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos ciertos hechos comunes, con lo cual, simultáneamente, protege su propio interés, obteniendo en ciertos casos, un beneficio económico adicional en su favor constituido por la recompensa que la ley otorga en algunas ocasiones. Ejemplo: tragedia colectiva, daños causados al consumidor por un medicamento defectuoso, perjuicios generados a los habitantes de una región económica netamente afectada por residuos industriales dañosos, etc.⁷⁸”.

El mismo autor nos habla de dos tipos de acciones, una de tipo restitutorio por el daño producido, y otro de tipo preventivo, por la amenaza al medio ambiente que una actividad produce.

⁷⁸ SARMIENTO PALACIO, GERMAN. Las Acciones Populares, Banco de la República, Santafé de Bogotá, 1.988. Pag. 15

Además de las acciones populares, en Colombia como mecanismo de defensa ambiental se encuentra la Tutela, las acciones de clase y de cumplimiento, la nulidad, la denuncia popular y la acción penal ambiental, y como mecanismos populares las audiencias públicas ambientales, la veedurías ciudadanas, los derechos de intervención en los procesos administrativos ambientales y el derecho de petición, sin embargo, estas figuras se encuentran vagamente aplicadas en cuestiones ambientales, por lo que su aplicabilidad es oscura o por lo menos imprecisa.

En los Estados Unidos, para en este rubro se aplica la llamada “acción de clase” (class action), mediante la cual una o varias personas pueden intentar una acción judicial en representación de un grupo de personas o de una colectividad cuyos miembros comparten el mismo interés, sin necesidad de haber recibido previamente poderes para ese efecto del grupo. Esta acción facilita el problema que se tiene en los países estudiados de acreditar la legitimación para actuar.

Sin embargo, nos damos cuenta de la importancia de la necesidad de buscar una alternativa a la protección ambiental, ya que en nuestro país solo es efectivo el procedimiento administrativo instaurado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sin embargo, es insuficiente y no se encuentra ni con la cobertura necesaria, ni con la capacidad económica administrativa para tener el monopolio de la protección al medio ambiente. Por lo que esta figura de reparación por daños ambientales es recomendable darle forma para ser un arma del ciudadano en contra del deterioro ambiental.

IV. Derecho Penal Ambiental

Anteriormente a la implementación del derecho ambiental y su inclusión en el derecho administrativo, no se encontraba una mejor forma que la de

sancionar las faltas ambientales mediante el derecho penal. Para Antonio Vercher Noguera⁷⁹, la conexión derecho- medio ambiente constituye un postulado del que en absoluto se puede prescindir. En tal sentido, la afectación al medio ambiente, ha generado que se establezcan penas más fuertes en materia penal, debido a la dificultad de sancionar administrativamente de forma adecuada o contundente a los infractores ambientales.

Este tipo de regulación ha tenido una evolución constante aunque insuficiente, fue modificando las leyes penales en blanco, las formas de consumación de los delitos, la aplicación continuada del delito, la implementación de los delitos de peligro, los que van en contra de la gestión ambiental, etc.

Según datos de la PROFEPA, en 2002, se presentaron 945 denuncias penales, 722 relativas a delitos contra los recursos naturales, 59 en fuentes de contaminación de jurisdicción federal y 164 delitos contra la gestión ambiental. En total, de 1,255 denuncias presentadas durante el 2001 y 2002, solo 142 han sido consignadas al Juzgado de Distrito, y solo han sido emitidas 17 sentencias, 14 condenatorias y 3 absuelven al infractor.

En el derecho penal ambiental, existen tres clases de delitos, los de lesión, los de peligro y los que van en contra de la gestión ambiental. No es nuestro objetivo adentrarnos al estudio del derecho penal, pero si dejar claro cual tipo de protección otorga el derecho penal en materia ambiental.

En cuanto a los delitos de peligro o riesgo es catalogado como "grave", y esta circunstancia es complicada catalogarla ya que implica un juicio de valor, por lo que al ser circunstancial dicho supuesto, deja a criterio del juez el calificar la existencia o no del delito. Supuesto difícil en casos penales. Para aclarar los

⁷⁹ VERCHER, Noguera, Antonio, "El uso del derecho penal para la protección del medio ambiente en España; su evolución, con especial referencia a la jurisprudencia", de Protección Jurídica al Ambiente, Tópicos de derecho comparado, Edit. Porrúa, 2002, p. 197

supuestos de peligro, podemos adoptar los criterios jurisprudenciales españoles de cuales factores son considerados como en peligro y son: la salud de las personas (incluye calidad de vida por exigencia constitucional); las condiciones naturales del ecosistema (suelo, aire, agua), etc. Esta clase de delitos no deben de referirse tanto a la lesión o probable lesión al medio ambiente, como el anterior tratadista lo ha querido dejar, sino que se sanciona la desobediencia de una decisión del Estado al haber prohibido estas actividades sin su consentimiento.

Otro de los factores que se han aclarado es el bien jurídico protegido por este derecho, el cual es el medio ambiente, pero con las variables de que debe ser adecuado al desarrollo de la persona y se relaciona con la calidad de vida a través de la utilización racional de todos los recursos naturales (agua, aire, suelo), pero no aisladamente, sino formando lo que en el primer capítulo lo llamamos el medio ambiente. Otro bien jurídico protegido por el derecho penal ambiental en caso de los delitos de peligro es la seguridad, principalmente por aquellos que realicen obras, acciones o utilicen materiales que por su solo uso pudieran generar un peligro a los factores medio ambientales o a las personas.

Aun en nuestro país existen normas penales en blanco, las cuales se entienden como “aquellas cuyo supuesto de hecho debe ser completado por otra norma producida por una fuente jurídica legítima⁸⁰”. Estos elementos valorativos, que se encuentran en una norma a la cual el Código Penal nos remite, son hasta cierto punto entendibles, ya que el grado de especialización que el derecho ambiental reclama al encontrarse en constante evolución, tanto por la regulación de residuos, listado de especies de vida silvestres protegidos, etc., sin embargo, tratándose de derecho penal, deja al inculpado en un estado de indefensión al no tener seguridad jurídica respecto de las acciones que se encuentre realizando y si estas se encontrarán o no apegadas a derecho.

⁸⁰ Idem. P. 208

Otra de las deficiencias que tiene nuestro actual sistema de derecho penal ambiental es el hecho de que únicamente se considera a las personas físicas como sancionable por haber cometido algún delito. Esta deficiencia viene de la teoría clásica del derecho penal, en el cual según la máxima *societas delinquere non potest* ha perdurado hasta nuestros días, por lo que si una persona jurídica comete algún delito, se deberá sancionar a los directivos de la misma, al que ordenó la acción o al que ejecutó dicha conducta típica. En este sentido, también los órganos de gobierno pueden realizar conductas típicas penales.

Tampoco en este sentido se han tomado los factores meteorológicos para poder determinar la peligrosidad de ciertos residuos en delitos de peligro, o las circunstancias físicas o de envasado o en general, ciertos aspectos que pueden o no hacer una sustancia o ciertas actividades más perjudiciales al medio ambiente.

Algunas de las principales irregularidades que nos encontramos en el Código Penal son las siguientes:

- En los delitos relativos a actividades que manejen residuos peligrosos si son diversas las fuentes de contaminación del suelo, hay dificultad de acreditar la responsabilidad de un solo productor de residuos
- En los delitos de emisiones a la atmósfera no hay formas de medir las emisiones de gases, solo a nivel federal se cuenta con la normatividad y la Cédula de Operación Anual, sin embargo la prueba para determinar los límites o el que se hayan excedido lo proporciona la empresa en sus bitácoras, suponiendo que tuviera. A nivel estatal no hay regulación
- Es muy difícil poder medir el ruido, las vibraciones, energía térmica o lumínica, por lo que no es posible sancionar en este caso
- Del mismo modo es difícil determinar el origen de las descargas a aguas

- Determinar si existió extracción de vida silvestre en un periodo de veda, debido a la falta de reglamentación
- Las especies protegidas solo se incluye el comercio de las mismas, y solo de especies que se encuentran en la NOM 059, excluyendo las especies internacionales o del CITES.
- El daño o maltrato a especies de vida silvestre es muy difícil acreditarlo

Por estos supuestos, mas que una crítica al derecho penal ambiental, me gustaría proponer que por un lado se modificarán las leyes para dar seguridad al gobernado en cuanto a distinguir entre una falta administrativa y un delito; y por otro lado que esta sea una opción final cuando nos encontramos ante actividades que causen un daño o un riesgo al medio ambiente, preferenciando al procedimiento administrativo y al civil, pero buscando primero la reparación del daño o resarcimiento del mismo mediante la reparación y recuperación de las condiciones originales de ser posible, y en caso de imposible reparación, una indemnización que se invierta en programas ambientales.

CONCLUSIONES

En este capítulo final, me gustaría dar una breve semblanza de lo visto, por la importancia que ha tomado en el mundo entero la creación de leyes que busquen proteger al ambiente, y sean tomadas políticas no solo internas, sino con un fin de protección general del medio ambiente mundial. Si bien no hemos atacado el problema de fondo, si se ha buscado progresar en varios aspectos y los avances que en materia de derecho ambiental han tenido los países que tienen una gran diversidad biológica, muchos de los cuales comparten esta riqueza en lo que se refiere a recursos naturales con México. No quisiera dividir las conclusiones por capítulos, pero si darles la continuidad del trabajo, por lo que comienzo con resultados a destacar del primer capítulo:

- El tema del derecho ambiental es relativamente nuevo, sin embargo la importancia del aprovechamiento de los recursos naturales ha existido anteriormente, y como resultado de la falta de regulación y control en dicho aprovechamiento, genero una depredación de gran cantidad de especies tanto de flora como de fauna silvestres, junto con la sobreexplotación de los recursos naturales no renovables.
- La depredación del medio natural, no solo afecta a una región o zona del planeta, sino que al ser un ecosistema plural, el cual se afecta de manera parcial, se esta causando una degeneración total de la biosfera, de las cadenas alimenticias y del medio silvestre en general.
- Como principal fuente del derecho ambiental, encontramos al derecho internacional, ya que a partir de las primeras conferencias internacionales efectuadas con el fin de proteger al ambiente, surgen los primeros indicios y definiciones sobre protección y preservación al ambiente. Estos instrumentos internacionales son de cuatro tipos: los que buscan proteger un recurso de

carácter singular (protección al delfín o a la ballena); los que regulan relaciones de vecindad (estilo convenios Mex- E.U.); los que protegen un recurso globalmente considerado (biodiversidad); y lo que protegen o regulan un espacio común (Antártida, mares, espacio exterior). Todos tienen supremacía constitucional y deben ser adoptados por los países a pesar de sus leyes internas, buscando un bien común superior incluso a la soberanía del Estado.

- A raíz de dichas conferencias se comenzaron a implementar en las distintas constituciones políticas diversas clases de disposiciones encargadas de elevar al rango constitucional la protección, ya sea como propiedad privada, ya sea como bienes dominio de la Nación, de los recursos naturales y la diversidad biológica de cada país en cuestión, independientemente de las adhesiones de estos países a los convenios internacionales.
- Sabemos que el derecho ambiental tratado no es una materia que permita únicamente hablar de aspectos jurídicos, y menos aun, solamente de leyes, por lo que las soluciones o respuestas a las que se ha podido llegar no son de carácter concreto, como en la mayoría de los estudios jurídicos en que las conclusiones por lo general son: *debemos reformar tales artículos o las autoridades deben ser competentes para estos supuestos*. Espero al final de este trabajo que quede claro lo que trato de explicar.

En el transcurso del proceso de investigación que se ve cristalizado con este trabajo, se leyeron varias tesis sobre el tema, sobre la competencia de las autoridades ambientales, sobre el análisis a las leyes ambientales, sobre impuestos ambientales, sobre leyes que tutelan el medio ambiente en el mundo, etc., sin embargo, un punto en común que me encontré en las mismas fueron las conclusiones, llegaban a través de divergentes caminos a las mismas soluciones en materia ambiental, y podemos resumirlas en las siguientes:

- Falta la creación o adecuación de la normatividad ambiental. Proponen la creación de leyes y reglamentos ambientales adecuados al país que rijan, o la modificación para ser acordes a los principios ambientales multicitados (el que contamina, paga, desarrollo sostenible, etc.)
- A las autoridades ambientales les falta un presupuesto o recursos tanto económicos como administrativos para su adecuado funcionamiento. Proponen aumentar el presupuesto y la capacidad de acción para desarrollar las actividades de protección al ambiente.
- La ciudadanía no se encuentra involucrada en la protección y cuidado al medio ambiente. Proponen crear mecanismos de involucramiento de la sociedad en cuestiones ambientales.

En todas estas respuestas o propuestas no se puede estar en contra, pero si, después de ver las variantes que el Derecho Ambiental tiene, sus fuentes y sus políticas aplicables, no considero válido tomar estas conclusiones como propias ya que solo estoy de acuerdo en parte con ellas. Me explico:

Existen múltiples irregularidades en la legislación ambiental, y deben ser corregidas para que pueda ser aplicada adecuadamente y se cumpla con su objetivo, sin embargo el regular las actividades del hombre no genera un efecto de protección al medio ambiente, menos aun, un efecto restaurador que nos permita hacer la normatividad amigable al medio ambiente. A lo largo de la historia el derecho es un mecanismo que permite la convivencia entre los seres humanos, pero en este caso no solo regula las relaciones humanas, va más allá al regular las acciones de los individuos con el medio ambiente que lo rodea. El medio ambiente no se puede defender en caso de un acto de molestia del ser humano, y la autoridad encargada de su defensa tiene los brazos atados y los ojos tapados, bien por gusto o por impedimentos legales.

Por otro lado, el presupuesto asignado a las autoridades ambientales y su capacidad administrativa y económica para actuar es limitada, pero percibo

como el principal problema el hecho de que importante cantidad de los recursos se han aplicado a programas como el de empleo temporal (PET) que no generan un beneficio directo en cuanto a protección al medio ambiente, y muchos de ellos tienen fines electoreros al dar recursos económicos a pozos sin fondo para justificar un presupuesto pero sin resultados medibles ni cualitativa ni cuantitativamente. Habrá que revisar la asignación de recursos en los presupuestos de egresos en principio, y la aplicación de los mismos, con resultados concretos, y erradicar los programas que no busquen un beneficio a corto plazo en cuestiones ambientales, sin descuidar claro esta, la investigación y educación ambiental que son a mediano plazo.

Finalmente la participación de la ciudadanía es importante, pero mientras no se otorgue a ésta posibilidades de acción mas que de conocimiento o de mera opinión, solo es darle atole con el dedo, y deja mucho que desear estas raquíticas herramientas ciudadanas.

Por lo anterior, me gustaría ser un poco más ambicioso, y dar una lluvia de ideas acerca de temas que me llaman la atención y de los cuales cada una puede ser objeto de un trabajo especializado para profundizar sobre las diversas estrategias que es posible tomar en cuestiones de protección, preservación y restauración al medio ambiente.

I. Homogeneidad en las Políticas Ambientales

Si bien, notamos un avance en las políticas ambientales aplicables en nuestro país, y más concretamente en nuestra Entidad Federativa y el municipio de Querétaro, hay que continuar dichos avances en cuanto a la aplicación de políticas ambientales, por lo que propongo se homogenicen ciertos principios rectores de la actividad estatal a favor del medio ambiente:

- Protección del medio ambiente; criterio que no compite con el desarrollo económico y requiere de un cambio de actitud por parte de la sociedad
- Promoción en el municipio de la adopción de tecnologías amigables con el medio ambiente
- Otorgamiento de valores correctos, tanto en lo político como en lo económico y social, que tienen los recursos naturales, en función de las características y prioridades de cada municipio.
- Propiciar que todas las acciones de gestión ambiental que emprenda el municipio tengan como base la participación de la comunidad, de las instituciones de investigación y educación superior y de las organizaciones no gubernamentales.

II. Aplicación de las Políticas a la Regulación Ambiental

En este apartado me gustaría compartir la propuesta con Norberto Bobbio, el cual señalaba que el problema de los derechos fundamentales ya no consiste en su reconocimiento, sino en la posibilidad de hacerlos efectivos.

En este sentido, no tienen caso las declaraciones de carácter internacional mencionadas al inicio del capítulo anterior, incluso las políticas ambientales mencionadas en los Planes Nacionales de Desarrollo y en la Legislación ambiental tanto Federal como estatal y municipal, sin un medio por el cual el ciudadano pueda hacer efectivos este derecho constitucional al medio ambiente adecuado, por lo que los instrumentos de aplicación de estas políticas resultan fundamentales para poder hablar de justicia ambiental, incluyendo en estos instrumentos no solo los mencionados en la Ley, sino toda acción ciudadana que implique el excitar la acción de la justicia o del estado para proteger el medio ambiente.

Para la correcta aplicación de estas políticas, sería importante tomar ciertos ejes para no salirnos por la tangente cada vez que se pretenda establecer un sistema regulatorio distinto, por lo que estos pueden ser los siguientes:

1. Garantizar la salud pública;
2. La economía y el medio ambiente deben ir de la mano, es decir, remitirnos al principio de desarrollo sostenible;
3. Utilizar en la implementación de las políticas un criterio ético, que permita la sana convivencia entre el desarrollo con el cuidado actual a nuestros recursos;
4. Incentivar las acciones ciudadanas que se encarguen de proteger y mejorar el medio ambiente.

III. Aplicación de Figuras Ambientales novedosas

- Según las noticias de la PNUMA, fechadas el 14 de febrero del año en curso, esta dirección se encuentra feliz por la entrada en vigor de dicho Protocolo de Kioto el 16 del mes antecitado, sin embargo, a pesar de la adecuada aplicación y cumplimiento del mismo, serán necesario la aplicación de mayores medidas, ya que en estos dos últimos años la temperatura ha sido la más alta en los últimos 100 años y los desastres naturales son cada vez mas frecuentes. Estas inconveniencias tienen efectos tanto en el ámbito económico como en el de medio ambiente, ya que se tiene previsto que el nivel del mar aumente en 90 centímetros en los próximos 100 años, y por otro lado las agencias de seguros cubrieron por conceptos de desastres mas de 90,000 millones de dólares, según la PNUMA, y por cada dólar que se invierte para prevenir daños por desastres, se utilizan 6 para acciones de reconstrucción por estos mismos⁸¹.

⁸¹ INFORME DE ACTIVIDADES PNUMA, 14 de febrero del 2005.

➤ En este mismo sentido, algunas de las medidas deben ser propuestas por organismos no gubernamentales, como la Organización Mundial Para la Conservación (WWF por sus siglas en inglés), que declara que es urgente la implementación de más medidas para evitar los efectos invernadero, como los siguientes:

- Adopción de políticas más ambiciosas para reducir las emisiones de CO₂.
- El sector energético, el contaminador industrial más grande, debe ponerse en la mira para que reduzca su cuota de emisiones de CO₂.
- La Unión E debe robustecer su sistema de intercambio de emisiones estableciendo límites más severos a las emisiones de CO₂ y mejores incentivos para optar por una energía limpia.
- Debe alentarse a las naciones en vías de desarrollo para que opten por soluciones con tecnología limpias.
- Todos los países deben buscar fuentes de energía renovables y encontrar soluciones eficientes al uso de la energía.
- Aumentar la presión sobre los Estados Unidos y Australia para que reduzcan sus emisiones aunque no sean signatarios del acuerdo de Kyoto.
- Las naciones industrializadas deben brindar su apoyo a las naciones más pobres a la hora de tratar con el impacto y los efectos del cambio climático.
- Todos los gobiernos y las organizaciones internacionales deben comprometerse con el propósito de no alcanzar el tope de 2° C en el calentamiento global por encima de la temperatura que se estima tenía el planeta en tiempos preindustriales,

- El Club de Kioto debe empezar a hacer planes para lo que viene después de terminado el primer período de compromisos que culmina en 2012⁸².

Estas propuestas son solo un ejemplo de lo que la sociedad civil puede proponer teniendo los conocimientos técnicos necesarios, así que canalizando adecuadamente estas propuestas y con un poco de apertura por parte de las autoridades encargadas de aplicar las políticas amigables al medio ambiente, se tendrán importantes avances.

- Otras de las figuras que es necesario darles importancia son la de los instrumentos voluntarios de cumplimiento ambiental por parte de las empresas. Por un lado está el mecanismo como la auditoria ambiental, en la cual la autoridad es la parte reguladora, aunque la calificadora sea una empresa privada. Por otro lado están los certificados ambientales o sellos verdes, que tienen gran variedad de acuerdo al giro de la empresa o al proceso productivo que se realice, y que al implementar mecanismos ecológicamente amigables o que generen beneficios al medio ambiente, les otorga un reconocimiento, ya que no solo estos mecanismos, si bien costosos, les generan un beneficio económico como el ahorro de energía, de tiempo y de costos, sino que la imagen corporativa mejora tanto ante las autoridades como ante los consumidores, sobre todo aquellos con conciencia ambiental y por esta tendencia hacia consumir los productos ecológicamente amigables.
- En este rubro no me gustaría dejar fuera el tema de las cuencas hidrográficas en el país, que en estos últimos años se han convertido en basureros de las industrias, pueblos y ciudades, debido a la deforestación de las partes altas de las cuencas, al sobre cultivo de millones de

⁸² documento, *Nueve pasos para hacer de Kioto un éxito*, se consigue en:
http://www.panda.org/downloads/climate_change/9stepsfinal.doc.

hectáreas agrícolas y a los desechos de la industria y las ciudades y junto con el azolve a que han sido sujetos, las presas, algunas necesarias, provocan que estas cuencas hidrográficas lleven cada vez menos agua. Sobre este tema, la Universidad Autónoma de Querétaro cuenta con una maestría en cuencas, en la cual se tratan constantemente este tema, con personas multidisciplinarias que comparten el punto de vista de un geógrafo, un biólogo o un economista o abogado, y que enriquecen el estudio de este importante tema. No quisiera adentrarme en el, por el temor de ser omiso o tratarlo de manera incompleta, por eso lo pongo en el tintero para ser rescatado por algún valiente de este estudio.

- Otro tema que se debe retomar, aunque por el momento no le demos la acuciosidad que amerita, es la de la tributación ambiental. Un importante tratadista del tema es el Dr. José Juan González Márquez, el cual toma la posibilidad del uso de mecanismos tributarios como importantes instrumentos de política ambiental.

Actualmente en Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega y Suecia se han establecido impuestos a las emisiones de CO₂, SO₂ Y NO_x, y en diversos países del orbe se tienen contemplados impuestos por el consumo de combustibles.

El autor anteriormente citado menciona que la tributación ambiental, como instrumento de política ambiental, se encuentra justificado en el principio de “el que contamina, paga”, ya que al existir diversos agentes contaminantes en una zona y no es posible determinar el tipo de responsabilidad por estos daños que a cada uno correspondiese, al tasar la producción, se eleva el costo de una empresa considerada como “sucia”.

Por otro lado Bokobo menciona que “la idea de proteger el medio ambiente no por medio de obligaciones-prohibiciones, sino por medio de tributos, supone un cambio de mentalidad en el planteamiento del tema. En efecto, se pasa de un derecho de pura imposición estatal a un derecho que implica una colaboración y cooperación entre Estado y la sociedad en el sostenimiento del medio ambiente”⁸³.

Nos parece interesante esta propuesta, pero considero que la naturaleza de la tributación o los impuestos sigue siendo impositiva, por lo que el agente contaminante encontraría la forma de no pagar estas cargas fiscales. En el mismo sentido, si bien, esta carga puede ser un desincentivador de la producción sucia, como se llamó anteriormente, al imponer una carga o un costo mayor por este tipo de actividad, no es el fin original de la tributación ambiental, ya que la recaudación es su principal objetivo.

Los tratadistas⁸⁴ que apoyan esta opción, dividen la tributación ambiental en dos: por un lado la cantidad de emisiones generadas (o su capacidad de contaminar); y por otro el uso y aprovechamiento de los recursos naturales (o la capacidad de deteriorar y acabar con nuestro ecosistema).

Además de los problemas constitucionales que un impuesto ambiental genera, al no ser propiamente de carácter recaudatorio, y a lo cual los tratadistas que apoyan la tributación ambiental justifican este impuesto con el artículo 31 fracción IV de nuestra Norma Fundamental, que impone la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, y a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha confirmado, por lo que más que verlo como un impuesto, lo ve como una contribución para los gastos públicos.

⁸³ BOKOBO, Moiche, Susana, GRAVAMENES E INCENTIVOS FISCALES AMBIENTALES, Madrid, Civitas, 2000, p. 152

⁸⁴ como Arthur Pigou, Luis Jiménez o la misma Susana Bokobo

Por otra parte, es importante no confundir los estímulos fiscales a los que la LEGEEPA menciona, y por otro confundir con la tributación ambiental, ya que estos incentivos son para realizar mejoras a las condiciones ya existentes, y no, como los autores anteriores quieren hacer creer.

Al igual que el tema anterior, este tema prefiero dejarlo en a este grado de especificidad, ya que bien puede ser estudio de un libro o varios volúmenes de comparaciones y propuestas.

- En otro sentido, la figura del Ordenamiento Ecológico Territorial, debe ser aplicada desde dos supuestos, como instrumento de conocimiento del entorno natural de una determinada región geográfica, tanto para los ciudadanos como para los centros de investigación y desarrollo ambiental; y por otro lado como instrumento de política ambiental para ser utilizado en la toma de decisiones de los encargados de la administración pública. Solo con instrumentos sólidos que tengan aplicaciones concretas es que los recursos de la administración pública pueden ser utilizados con transparencia y con objetivos plenamente establecidos.

- La última figura, que ya se encuentra estipulada, y actualmente avanza con una grata respuesta por parte de los ciudadanos, es la de los instrumentos económicos, tal es el caso del pago por servicios ambientales, los cuales a pesar de tener una reglamentación un tanto burocrática, son vistos como incentivos que repercuten favorablemente en el medio ambiente. Por eso propongo que además de una mayor difusión de los instrumentos, se facilite el acceso a los mismos, para que resulten beneficiados tanto los recursos naturales y el medio ambiente como el ciudadano que busca estos mecanismos.

IV. Reformas a la Legislación

Una salida fácil en este supuesto de las carencias legales en materia medio ambiental pudiera ser la de crear más legislación o aumentar la existente para abarcar todos los supuestos que esta materia contiene.

En este caso no concuerdo con esta idea, ya que mas que aumentar el acervo legal, hay que aplicar adecuadamente las leyes ya existentes, y con base en esta aplicación, ver las deficiencias en su aplicación, ya sea por una incorrecta redacción, ya sea por que no es óptima la manera en que se encuentran estipuladas las reglas de funcionamiento o los programas para aplicar esta normativa.

Por lo anterior, propongo, mas que una búsqueda de reformas a las leyes relativas al medio ambiente, junto con las figuras que deben aplicarse accesoriamente, se deben corregir una serie de líneas para que independientemente del tipo de régimen, forma o nivel de gobierno que genere la Ley, se tengan fines superiores (como es el medio ambiente o el ambiente adecuado que garantiza la constitución).

Por eso, propongo una serie de lineamientos para adoptarse en la legislación ambiental, como los siguientes:

- Se creen autoridades competentes en cuestiones exclusivas con aspectos ambientales, con capacidad técnica, económica, y sobre todo, legal para actuar y hacer valer sus determinaciones.
- Se creen planes de desarrollo de acuerdo a las características de cada región, sin descuidar el enfoque global de protección al medio ambiente, tomando en cuenta las políticas locales, nacionales y mundiales sobre protección al medio ambiente.

- Existan leyes de carácter global que regulen al medio ambiente y que tengan leyes específicas a cada recurso que se pretenda proteger, con reglas claras en cuanto a la protección, preservación, cuidado, reproducción, aprovechamiento sustentable de estos recursos.
- Establecer una legislación adecuada que regule los efectos adversos o contingencias que se pudieran generar por el manejo de ciertas actividades o por el uso de ciertas sustancias, y en caso de que se genere un daño, buscar minimizar esta afectación por un lado, y por el otro sancionar no solo con la reparación o indemnización por este daño, sino de manera ejemplar para evitar estos riesgos y su potencial daño.
- Desincentivar las prácticas que perjudiquen aspectos ambientales y establecer incentivos fiscales, o de apoyos económicos a aquellas personas que en sus procesos productivos cuenten o implementen acciones o maquinaria que beneficie al medio ambiente (pago por servicios ambientales).
- Se cree un solo procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, para unificar criterios en cuanto a multas, plazos y tipos de medidas precautorias o de seguridad. Así creas certeza jurídica al gobernado independientemente sea la materia ambiental que se regule e inspeccione. Este procedimiento deberá estar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el resto de los ordenamientos deberán remitirse a ella.

V. Inclusión de la ciudadanía en los procesos de protección al Medio Ambiente

Otra de las conclusiones a las que se puede llegar es que aun no existen mecanismos suficientes para que la ciudadanía tenga un papel fundamental en la toma de decisiones ambientales. Este tema puede ser delicado ya que otorgar al ciudadano la facultad de intervenir en política o en decisiones ambientales puede degenerar en populismo, o en una anarquía a la que en ocasiones la

democracia, en su afán de representar al pueblo en las decisiones del estado, ha generado ingobernabilidad.

Por lo anterior hay que distinguir entre la posibilidad de que el ciudadano presente su opinión fundada respecto de determinadas decisiones y que sean tomadas en cuenta los elementos técnicos de dicha opinión, y otra que dicha opinión sea fundamental al ejecutar dicha obra. Para poner un ejemplo de la importancia de una opinión ciudadana y el abuso de la misma puede ser el mecanismo que se utiliza en el municipio de Querétaro, en que antes de expedir una licencia de funcionamiento para la apertura de algún negocio, solicitan el visto bueno de la asociación de colonos del lugar donde se pretenda abrir el negocio, esta decisión se ha convertido en un requisito para emitir los permisos correspondientes. Por eso no podemos caer en estas determinaciones a todas luces imparciales y violatorias a las garantías del ciudadano.

VI. Aplicación del presupuesto destinado al Medio Ambiente

A diferencia de las opiniones de estudiosos del derecho, en las cuales solicitan se aumente el presupuesto destinado a protección y preservación del medio ambiente, me encuentro a favor de que el presupuesto destinado a estos fines sea reasignado a programas que tengan resultados medibles cuantitativa y cualitativamente.

Mis razones se encuentran a lo largo del presente trabajo, ya que la reglamentación existe, así como los medios para llevarla a cabo, pero el problema es de origen, ya que hay instituciones que realizan mucho con pocos recursos, y hay una serie de programas que no llevan a cabo los propósitos para las que fueron creados, por lo que se vuelven improductivos y una carga para los órganos administrativos encargados de aplicarlos, mas no cuentan con la posibilidad de modificar esta asignación de recursos.

VII. Derecho Ambiental Internacional, retos y obstáculos

Algo que es importante tomar en cuenta y que no se puede dejar a un lado es la cuestión de responsabilidad ambiental en los Tratados Internacionales. Caso concreto nos encontramos con el Convenio de Basilea sobre responsabilidad por los daños que cause el movimiento transfronterizo y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos. Para Julio Barboza⁸⁵ el principal problema que surge a nivel internacional es el hecho de que a pesar de que actualmente se este aplicando un derecho internacional consuetudinario, y que exista una Comisión de Derecho Internacional, se pretende adoptar una responsabilidad por riesgo u objetiva, la cual es tomada por el exdirector de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas como una responsabilidad sin culpa, y en casos sin violación de obligación, lo cual es a todas luces violatorio de las garantías de todo gobernado sujeto a un estado de derecho.

Estas figuras en las cuales existe un riesgo ya sea por los materiales que se manejan, ya sea por la actividad que se realiza, sin embargo, se encuentra adecuadamente regulada en el derecho ambiental de muchos países, por lo que no estamos de acuerdo con este tratadista. Algo que si es importante destacar, es que en este Convenio de Basilea, se incluye la responsabilidad del Estado para ásegurar la indemnización del daño en ciertas circunstancias, con el fin de que se comprometan como soberanos territoriales, con las operaciones del movimiento y eliminación de los desechos. Esta responsabilidad pretende ser de carácter subsidiario en un tercer nivel (en caso de que la indemnización no pueda ser cubierta por el responsable o su seguro). Otro tipo de responsabilidad que se le puede atribuir al estado, de acuerdo con este Convenio, es en caso de que el Estado no haya tenido la “debida diligencia” y cumplido con sus obligaciones estipuladas en este Convenio.

⁸⁵ BARBOZA, Julio, La responsabilidad en el Protocolo al Convenio de Basilea, Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe, Vol. I, No. 2, 1994, PNUMA, FARN, P/ 147

Un tema que me preocupa es el hecho de que a mediados de febrero del 2005 entró en vigencia el Protocolo de Kioto, en un intento por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del calentamiento del planeta. Si bien este Tratado es hasta la fecha considerado como el mas ambicioso, ya que ha sido firmado por 141 países desde hace 7 años, buscando reducir en un 5.2 por ciento las emisiones del hemisferio norte para el 2012 con cifras y propósitos distintos.

País clave para la implementación de este Tratado fue Rusia, ya que para la vigencia del mismo era necesario que al menos se adhirieran 55 países industrializados cuyas emisiones fueran al menos el 55 por ciento de las emisiones de dióxido de carbono.

Sin embargo, gracias a la falta de participación de Australia y Estados Unidos, los cuales consideran que el cumplimiento de estas condiciones pondrían en peligro su crecimiento económico, ya que como ellos mismos mencionan "no es parte de nuestro futuro" deja en jaque al resto de los países, ya que si estamos hablando de una estrategia global que permita reducir las emisiones mundiales y los mayores productores de estos gases tan contaminantes no adoptan estas medidas, volvemos a las estrategias aisladas y a resultados parciales.

Según la ONU, de seguir con la producción actual de gases, la temperatura mundial aumentará entre 1.4 y 5.8 grados, el nivel del mar subirá de 9 a 88 centímetros debido al deshielo de glaciares, desaparición de zonas agrícolas fértiles, de fauna y flora y aparición de enfermedades relacionadas al cambio climático.

La problemática ambiental no sólo debe resolverse de manera global, tomando en cuenta las características regionales, sino que no solo corresponde

al derecho la regulación adecuada de esta materia, ni menos aún, una rígida legislación es la solución a este problema que constantemente tiene variantes y se encuentra incrustada en diversos temas. Por lo anterior hay que darse cuenta de que se necesitan soluciones de parte de todos los sectores, el gubernamental en cuanto a la generación y aplicación de políticas adecuadas a su población, el sector empresarial que debe adoptar medidas meta legales que le permita no solo cumplir con los parámetros mínimos requeridos para el cumplimiento de la legislación, sino mejorar por mucho las opciones ambientales con que cuenta y que esta en disposición de implementar para mejorar su sector productivo y hacer un “negocio verde”, y por ultimo el ciudadano, que debe tomar conciencia, cambiar los modelos clásicos que se tienen respecto a cuestiones ambientales (“es esa materia de arbolitos, o de la basura no?”) y crear una conciencia de que es una problemática actual, y nos corresponde a nosotros el crear las soluciones, con los mecanismos que nos encontramos actualmente como el acceso a la información ambiental o la denuncia por faltas ambientales, pero también el luchar por contar con mecanismos como la indemnización ambiental, o buscar ser una parte activa en esta lucha constante.

VIII. Modificación a Figuras Legales

Como anteriormente lo mencioné, no puede existir un derecho si no existe un mecanismo que permita hacerlo valer, por lo que propongo que quede claro en la Ley que el medio ambiente no puede ser considerado como de interés difuso, ya que realmente nos encontramos hablando de un interés colectivo, por lo que no le corresponde únicamente a la autoridad el protegerlo, sino que los afectados somos todos los que vivimos en ese medio ambiente afectado, y por tanto, somos titulares del derecho a vivir en un medio ambiente adecuado, tal y como marca nuestra norma fundamental.

En este sentido, no debe quedar solo en el reconocimiento de este derecho, sino que se deben crear los mecanismos adecuados para que la tutela

de este derecho efectivamente se pueda ejercer, y si bien el beneficio no puede ser de unos cuantos que son los denunciantes o la parte activa en este derecho, si el beneficiario es la colectividad y por consecuencia, el medio ambiente. Uno de estos mecanismos puede ser el juicio de amparo, sin embargo este juicio debe tener caracteres sociales, como en materia agraria, estableciendo medidas especiales para cuestiones como la suspensión provisional, las medidas cautelares, las garantías y la reparación del daño.

Otro tema que se debe retomar es el de la responsabilidad penal por delitos ambientales a personas jurídicas.

Actualmente nos encontramos con un par de tragedias o ecocidios efectuados muchas veces por negligencia, otras por ineptitud de las autoridades, en este caso PEMEX, el cual o no cumplió con las medidas mínimas para evitar desastres mayores por las fallas en su sistema de ductos, o existió negligencia de las personas encargadas de darle servicio, mantenimiento y cuidado a estos sistemas.

No solo los órganos de gobierno como PEMEX pueden o son causantes de tragedias ambientales, constantemente llegan al país empresas trasnacionales que influyen en el comportamiento económico y en las políticas aplicables en los rubros que a ellos benefician o afectan. Por esto es importante tomar a las personas jurídicas como responsables de delitos ambientales.

Desde luego que este endurecimiento de los preceptos penales con el fin de castigar a los responsables de los delitos penales no debe sustituir el resto de políticas preventivas que hemos mencionado a lo largo de este trabajo, mas bien el objetivo de esto es el encontrar una fortaleza institucional en caso de un daño ecológico, lo que permita una reparación del daño contundente y completa, con el apoyo de la empresa contaminante y su poder económico, no como el caso actual en que se han comenzado a ver defectos en la reparación del daño por no

recoger el combustible derramado, por lo que además del daño ya ocasionado y hasta el momento incuantificable, se puede prever un mayor deterioro al ecosistema de la región.

Actualmente hay tratadistas⁸⁶ que estudian este tema, con sus implicaciones, ya que en caso de que se pretenda hacer a una persona jurídica responsable de un delito ambiental, habrá que transformar los criterios de la escuela penal clásica en la cual en caso de que una empresa o persona jurídica sea responsable, la pena recaería en los directivos o los culpables de estas acciones. Otro de los argumentos es el seguir tres variables, la del acto del órgano de la empresa como falta propia de la organización; la de organización deficiente de la empresa; y la del principio de causalidad. Con estos tres argumentos solo existen el responsable directo, cuya pena recaería en la persona física, y la de responsabilidad por acciones de políticas de la empresa, y en ninguno de los dos casos la empresa dejaría de ser responsable de la reparación ambiental o la indemnización por esta causa.

Finalmente, en cuanto a las penas aplicables a las personas jurídicas siguiendo a Besares⁸⁷, pueden aplicarse la de extinción de la sociedad; la cancelación de la representación jurídica; la multa; la inhabilitación para intervenir en determinados sectores de la economía; la suspensión total o parcial de actividades; la pérdida de beneficios estatales (estímulos fiscales, concesiones, subsidios); prestaciones obligatorias (cuidar un parque); la publicidad de la sentencia condenatoria; además de ciertas medidas de seguridad como creaciones de consejos de seguridad, auditorias periódicas, etc.

⁸⁶ Como Marco Antonio Besares Escobar, Álvaro Búnster Briseño, Maximiliano A. Rusconi, Vladimir Núñez Herrera, solo por citar algunos.

⁸⁷ *Ibidem*.

IX. Opción por mecanismos auxiliares (Responsabilidad Civil por Daños Ambientales)

Finalmente, me gustaría dejar en el tintero la posibilidad de la aplicación de la responsabilidad civil por daños ambientales sea aplicada y difundida, ya que hemos visto que es una opción, mucho más acertada que el procedimiento penal el cual es eminentemente punitivo y no busca en primer instancia la reparación del daño, y mejor que el procedimiento administrativo, que sanciona con multas o clausuras, pero no persigue la reparación del daño causado, y provoca que en caso de necesidad se cometa doblemente el daño al medio ambiente, al decomisar productos forestales o ejemplares de vida silvestre y conducir al infractor a volverlo a hacer para cubrir sus necesidades o su negocio ilegal. Del mismo modo al sancionar empresas por contaminar no es mas que una carga para el sector industrial, pero puede ser visto como el pago por contaminar y en muchos casos no es mayor la sanción administrativa (que puede nulificar el procedimiento administrativo por un monto inferior) que el beneficio o lucro que obtiene por su actividad contaminante.

Actualmente estamos ante una serie de regulaciones deficientes en esta materia, por lo cual propongo se regule adecuadamente en los siguientes aspectos: la caracterización del daño ambiental; la naturaleza de la responsabilidad en caso de riesgo o en caso de daño por omisión; la responsabilidad civil de las autoridades; la cuantificación de los daños ambientales y el diferencias entre los daños y perjuicios directos del afectado y la indemnización; el aumento en las medidas cautelares aplicables durante el procedimiento; la suplencia de la queja por parte del juez; y el proceso probatorio con auxilio de órganos especializados en cuestiones técnicas ambientales (instituciones de educación superior, PROFEPA, laboratorios acreditados, etc.).

En este caso si propongo una serie de reformas a la legislación tanto sustantiva como procesal, en la cual se deben tener en cuenta factores como los siguientes:

- El bien jurídico tutelado es el medio ambiente, por tanto no es un derecho difuso, esta claramente delimitado en la Constitución Federal, por lo que cualquier daño o peligro que sufra el mismo es sujeto de tutela.
- El titular de la acción, como marca nuestra Norma Fundamental son todos los mexicanos, por lo que si cualquier ciudadano es afectado en el bien jurídico puede ser titular y reclamar ante los órganos competentes.
- El sujeto pasivo puede ser cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que haya perjudicado el bien jurídico tutelado.
- En caso de falta por acciones que impliquen peligro al medio ambiente, debe existir una conexión directa entre la actividad que se realiza y el posible daño que se pueda ocasionar.
- Al ser objeto de acción la protección al medio ambiente, en caso de peligro no es necesario que tenga una afectación directa el ciudadano para que cualquier miembro de la sociedad pueda ejercer este derecho.
- Debe existir normas claras y procedimientos claros para crear un Fondo o Fideicomiso para que el pago o indemnización por estas acciones sean destinados a fines concretos.
- Esta indemnización debe incluir un pago al ciudadano que haya actuado en la acción, como un pago por sus servicios al medio ambiente.
- En el juicio de garantías se debe incluir un procedimiento que tutele el medio ambiente, parecido al amparo agrario, que al menos supla las deficiencias de la parte actora (suplencia de la deficiencia de la queja), y la carga probatoria (a cargo de la parte acusada o reunir los elementos probatorios por parte del Ministerio Público o PROFEPA), etc.

COMENTARIOS FINALES

Debemos aprender del derecho penal, el cual a pesar de tener varios siglos de aplicación, no ha logrado su objetivo, y por tanto nos damos cuenta que el sancionar cada día mas conductas o el castigar las penas de manera más severa no ha logrado disminuir los índices delictivos. En este sentido, el hecho de que se sancione penalmente o administrativamente con penas mas estrictas, como multas, clausuras, o incluso la prisión, no logran evitar que se afecte el medio ambiente y por el contrario, al sancionar con multas solo cuantificas el daño ambiental mas no lo evitas o disminuyes, y en todo caso, los grandes depredadores del medio ambiente pagan la multa para continuar con su actividad de es altamente lucrativa y le permite absorber estas sanciones. Por otro lado la prisión, es de todos sabido que las prisiones se encuentran llenas de personas que no tienen recursos para contratar un abogado y evadir la acción de la justicia, y por otro lado, los que realizaron la conducta típica penal y no tienen recursos, son los que realizaban estas actividades para consumo doméstico o para comercio pero en baja escala, y no es una afectación tan considerable como la de las empresas o los grandes consorcios que afectan al ambiente.

Las soluciones están dadas, pero a menos de que algunas de estas sean aplicadas o mejor aun, mas personas nos pongamos las pilas para hacer que se apliquen mejores alternativas, el proceso de desgaste del planeta irá en aumento, y no por ser negativo, pero el peligro de la vida como la conocemos actualmente peligras, si bien no para nosotros, si para nuestros hijos, y ya hablar de problemas tan graves como la falta de recursos naturales o de energéticos, el cambio importante en las condiciones climáticas y la perdida de importantes recursos naturales, es para preocuparnos ahora.

Una solución que leí hace tiempo es el hecho de que si la tecnología y la ciencia han ocasionado tantos daños al ecosistema mundial, los mismos son los

encargados de revertir este proceso, y no dudo que los esfuerzos pronto se reorienten de en este sentido.

Sin embargo, el quedarme de manos cruzadas hace que me siente inútil, y como en esta vida quiero disfrutar de un ambiente adecuado, y dejar algo a generaciones futuras, dejemos que los “magos” de la ciencia hagan de las suyas, y el resto de los seres humanos pongamos manos a la obra en regresar algo de lo que nos hemos llevado. No velemos la calma del volcán, la quietud del mar, la paz de la atmósfera, la presencia de las plantas o la compañía de los animales, que cada vez más, ese grito apagado de AUXILIO que hace nuestra amiga GEA y se escucha dentro de nuestros pensamientos se exterioriza a manera de advertencia, en franca lucha en contra del hombre egoísta que ve por uno mismo y no se da cuenta de que se destruye por dentro. Estamos a tiempo de tendernos una mano, un pie, un pensamiento, en fin, no dejemos que el ser pensante sea el causante de una tragedia, estamos a tiempo.

Me gustaría dejarles una carta que escribió el jefe piel roja de Seattle cuando el Presidente de los Estados Unidos le informó del interés de comprar sus tierras, carta la cual considero un tratado de derecho ambiental, y si al menos tuviéramos los seres humanos un poco de esta ética ambiental que se transcribe en estos párrafos, otro sería el futuro que nos depararía.

GRACIAS

Anexo

CARTA DEL JEFE PIEL ROJA DE SEATTLE, COMO RESPUESTA A LA PETICION DE COMPRA DE SUS TIERRAS, QUE LE HIZO EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA EN EL AÑO DE 1854.

JEFE DE LOS CARA PALIDAS:

¿Cómo se puede comprar el cielo o el calor de la tierra?

Esa es para nosotros una idea extravagante.

Si nadie puede poseer la frescura del viento ni el fulgor del agua, ¿Cómo es posible que ustedes se propongan comprarlo? Mi pueblo considera que cada elemento de este territorio es sagrado. Cada pino brillante esta naciendo, cada grano de arena de las playas de los ríos, los arroyos, cada gota de rocío entre las sombras de los bosques, cada colina, y hasta el sonido de los insectos son cosas sagradas para la mentalidad y las tradiciones de mi pueblo.

La sabia circula por dentro de los arboles llevando consigo la memoria de los pieles rojas. Las caras pálidas olvidan a su nación cuando mueren y emprenden el viaje a las estrellas. No sucede igual con nuestros muertos, nunca olvidan a nuestra tierra madre. Nosotros somos parte de la tierra. Y la tierra parte es parte de nosotros. Las flores que aroman el aire son nuestras hermanas. El venado, el caballo y el águila también son nuestros hermanos. Los desfiladeros, los pastizales húmedos, el calor del cuerpo del caballo o el nuestro, forman un todo único.

Por lo antes dicho, creo que el jefe de los cara pálidas pide demasiado al querer comprar nuestras tierras.

El jefe de los caras pálidas dice que al venderle nuestras tierras él nos reservaría un lugar donde podríamos vivir cómodamente. Y que él se convertiría en nuestro padre pero no podemos aceptar su oferta porque para nosotros esta tierra es sagrada. El agua que circula por los ríos y los arroyos de nuestro territorio no es solo agua es la sangre de nuestros ancestros. Si les venderíamos nuestras tierras tendrían que tratarla como sagrada, y esto mismo tendrían que enseñarle a sus hijos. Cada cosa que se refleja en las aguas cristalinas de los lagos hablan de los sucesos pasados de nuestro pueblo. La voz del padre de mi padre está en el murmullo de las aguas que corren. Estamos hermanados con los ríos que sacian nuestra sed. Los ríos conducen nuestras canoas y alimentan a nuestros hijos. Si les vendiéramos nuestras tierras tendrían que tratar a los ríos con dulzura de hermanos, y enseñar y enseñar a sus hijos.

Los cara pálida no entienden nuestro modo de vida. Los cara pálida no conocen la diferencia que hay entre dos terrones. Ustedes son extranjeros que llegan por la noche a usurpar de la tierra lo que necesitan. No tratan a la tierra como hermana si no como enemiga. Ustedes conquistan territorios y luego los abandonan, dejando ahí a sus muertos sin que les importe nada. La tierra secuestra a los hijos de los cara pálida, a ella tampoco les importan ustedes.

Los cara pálidas tratan a la tierra madre y al cielo padre como si fueran simples cosas que se compran, como si fueran cuentas de collares que se intercambian por otros objetos. El apetito de los cara pálidas terminaría devorando todo lo que hay en las tierras hasta convertirlas en desierto. Nuestro modo de vida es muy diferente a la de ustedes. Los ojos de los pieles rojas se llenan de vergüenza cuando visitan las poblaciones de los caras pálidas. Tal vez esto se deba a que nosotros somos silvestres y no los entendemos a ustedes.

En las poblaciones de los cara pálidas no hay tranquilidad, ahí no puede oírse el abrir de las hojas primaverales ni el aleteo de los insectos. Eso lo descubrimos porque somos silvestres. El ruido de sus poblaciones insulta a nuestro

oidos. ¿ para que le sirve la vida al ser humano sino puede escuchar el canto solitario del pájaro chotacabras ? ¿ si no puede oír la algarabía nocturna de las ranas al borde de los estanques ? Como piel roja no entiendo a los caras pálidas. Nosotros tenemos preferencia por los vientos suaves que susurran sobre los estanques, por los aromas de este límpido viento, por la llovizna del medio día o por el ambiente que los pinos aromatizan.

Para los pieles rojas el aire es de un valor incalculable, ya que todos los seres compartimos el mismo aliento, todos: los arboles, los animales, los hombres. Los caras pálidas no tienen conciencia del aire que respiran, son moribundos pestilentes a lo mal oliente.

Si les vendiéramos nuestras tierras deben saber que el aire tiene un inmenso valor, deben comprender que el aire comparte su espíritu con la vida que sostiene. El primer soplo de vida que recibieron nuestros abuelos fue ese aliento.

Si les vendiéramos nuestras tierras tendrían que tratarlas como sagradas. En estas tierras hasta los caras pálidas pueden disfrutar el viento que aroman las flores de las praderas.

Si les vendiéramos las tierras deben tratar a los animales como hermanos. Ya he visto a miles de búfalos en descomposición en los campos. Los caras pálidas matan búfalos con sus trenes y ahí los dejan tirados, no los matan para comerlos. No entiendo como los caras pálidas les conceden mas valor a una maquina que a los búfalos.

Si todos los animales fueran exterminados el hombre también perecería entre una enorme soledad espiritual. El destino de los hombres es el mismo que de los animales. Todo se armoniza.

Ustedes tienen que enseñarle a sus hijos que el suelo que pisan contiene las cenizas de nuestros ancestros. Que la tierra se enriquece con la vida de nuestros semejantes. La tierra debe ser respetada.

Enseñen a sus hijos a lo que los nuestros ya saben: que la tierra padezca será padecido por sus hijos. Cuando los hombres escupen el suelo se escupen ellos mismos.

Nosotros estamos seguros de esto: la tierra no es del hombre sino el hombre es de la tierra. Nosotros lo sabemos. Todo se armoniza, como la sangre que emparenta a los hombres. Todo se armoniza.

El hombre no teje el destino de la vida. El hombre es tan solo una hebra en ese tejido. Lo que haga el tejido se lo hace el mismo. El cara pálida no escapa a ese destino, aunque hable con su dios como si fuera su amigo.

A pesar de todo, los pieles rojas y los caras pálidas seamos hermanos. Pero eso se vera después. Nosotros sabemos algo que los caras pálidas tal vez descubran algún día: ellos y nosotros veneramos al mismo dios. Ustedes creen en su dios les pertenece, del mismo modo que quieren obtener nuestras tierras. Pero no es así. Dios es de todos los hombres y su compasión se extiende por igual entre pieles rojas y caras pálidas. Dios estima mucho a esta tierra y quien la dañe provocara la furia del creador.

Tal vez los caras pálidas se extingan antes que las otras tribus. Esta bien, sigan infectando sus lechos y cualquier día despertaran ahogados entre sus propios desperdicios. Ustedes avanzaran llenos de gloria hacia su propia destrucción, alentados por la fuerza de dios que los trajo a estos lugares y que les ha dado cierta prosperidad quien sabe por que designio.

Para nosotros es un misterio que ustedes estén aquí, aun no entendemos por que examinan a los búfalos ni por que doman a los caballos que por naturaleza son salvajes, ni por que hieren los recónditos lugares de los bosques con sus alimentos, ni por que destruyen los paisajes con tantos cables parlantes

¿Que ha sucedido con las plantas? Están destruidas

¿Que ha sucedido con el águila? ha desaparecido

De hoy en adelante la vida ha terminado. Ahora empieza la sobrevivencia.

LITERATURA CITADA

ACOSTA, Romero, Miguel, "Derecho administrativo especial", Edit. Porrúa, México, 1998.

ALTAMIRANO, Pérez René, "La inspección y vigilancia, un medio para prevenir y controlar la contaminación ambiental en México", México D.F., Edit, Secretaría de Desarrollo Social, 1989.

ALVAREZ, García Javier, "Injusto penal e injusto administrativo en la protección al medio ambiente", Madrid, Edit. Colección Series monográficas Derecho y medio Ambiente, 1981

BIFANI, Pablo, "Desarrollo y medio ambiente II, los recursos y la población", Madrid, Edit. Colección cuadernos del CIFCA, 1980

BOLAÑOS, F., El impacto biológico. Problema ambiental contemporáneo, Coordinación General de Estudios de Posgrado, Colección Posgrado, No. 7, Instituto de Biología, UNAM, México, 1990.

BRAÑES, Raul, "El constitucionalismo ambiental latinoamericano", Congreso Internacional en Paestrum, Italis, Ambiente e cultura, Patrimonio comune de l'Umanita, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 1999.

_____, "Derecho Ambiental Mexicano", Edit. Fundación Universo XXI, Colección Medio Ambiente, México, 1987, p. 56.

_____, "Derecho ambiental latinoamericano", México D.F., Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho, 1994

_____, "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", México D.F., Edit. Fondo de Cultura Económica/ Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2a. edic. 2000

BOKOBO, Moiche, Susana, Gravámenes e Incentivos Fiscales Ambientales, Madrid, Civitas, 2000,

CABRERA, Acevedo Lucio, "El derecho de protección al ambiente", México D.F., Edit. UNAM, 1981

CARMONA, Lara María del Carmen, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, comentarios y concordancias, edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, PROFEPA, México, 2003,

_____, "Derecho Ecológico", México D.F., Edit. UNAM, 1991

CIEFUENTES, López Maricela, Ciefuentes López Raúl, El Derecho Constitucional a un medio ambiente adecuado en México, Protección Jurídico al Ambiente, Edit. Porrúa, México, 2002

COSSIO, Carlos, "Radiografía de la Teoría Ecológica del derecho", Buenos Aires, Edit. de Palma, 1987

DIAZ, y Díaz Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", Barra Mexicana - Colegio de Abogados, Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando, México. Themis, 1996

DÍAZ, Luis Miguel, "Responsabilidad del Estado y contaminación", aspectos jurídicos, México D.F., Edit. Porrúa, 1982

DOYGUN, Hakan, Biodiversidad y Conservación de la Naturaleza en Turquía, Universidad de Cukuroya, Facultad de Agricultura, Departamento de Arquitecto Paisajístico, 2004

FLORES Villela, O.O. y Gerez Fernández P.: "Biodiversidad y conservación en vertebrados, vegetación y uso del suelo", Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, UNAM, México D.F., 1994

GONGORA, Soberanes, Janette, "El Ecologismo en México", Serie crisis y sujetos sociales en México; Enrique de la Garza Toledo "Coordinador", Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1992

GONZÁLEZ y Asociados, José Juan González, "Legislación ambiental tematizada y comentada", México D.F., Consultoría especializada en derecho ambiental, 1997

_____, "La distribución de competencias en materia ambiental", México D.F., Consultoría especializada en derecho ambiental, 1997

_____, "La auditoría ambiental, la contaminación de la atmósfera, La evaluación del impacto ambiental, La Ley ambiental del D.F., Los residuos peligrosos, La responsabilidad por la generación, manejo y disposición final de residuos peligrosos, Los delitos ambientales, La distribución de competencias en materia ambiental", México D.F., Consultoría especializada en derecho ambiental, 1997

GUTIÉRREZ, Nájera, Raquel, "Introducción al Estudio del Derecho Ambiental",

5º edición, Edit. Porrúa, México, 2000

_____, "Soberanía, Control y Medio Ambiente, La utopía del Siglo XXI", tesis doctoral, CNACIPE, México, 1994

KRAS, Eva, "El desarrollo sustentable y las empresas", México D.F., Grupo Editorial Iberoamérica, 1994

MARTIN Mateo Ramón, "Manual de derecho Ambiental", Edit. Trivium, Madrid, 1995

_____, "El ambiente como objeto del derecho", Madrid, Edit. Centro de estudios de Ordenación del Territorio y Medio ambiente, 1981

NORIEGA, Cantú Alfonso, "Los derechos sociales", México D.F., Edit. UNAM, 1988

PAINE, Thomas, "Los derechos del hombre", México D.F., Edit. Fondo de Cultura Económica, 1984

PEREZ, Sola Nicolás, La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea, Edit. Porrúa, 2002

_____, Protección Jurídica al Ambiente, Tópicos de derecho comparado, Edit. Porrúa, 2002

SARMIENTO PALACIO, Germán, Las Acciones Populares, Banco de la República, Santa fé de Bogotá, 1988.

TOLEDO, Carlos, "Sistemas ambientales, planificación y desarrollo", México D.F., Ediciones SIAP, 1987

VERCHER, Noguera, Antonio, "El uso del derecho penal para la protección del medio ambiente en España; su evolución, con especial referencia a la jurisprudencia", de Protección Jurídica al Ambiente, Tópicos de derecho comparado, Edit. Porrúa, 2002

REVISTAS

ANNAN, Kofi, A., Discurso de Bienvenida en la Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo 2002, de la Revista Impulso Ambiental, CECADESU, No. 12, 2002

BARBOZA, Julio, La responsabilidad en el Protocolo al Convenio de Basilea, Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe, Vol. I, No. 2, 1994, PNUMA, FARN

STRONG, Maurice S., Primer Director Ejecutivo del Programa para el Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas, de Tenorio Tangle, F., Documento para la WWF, inédito, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1996

_____, Documento para la WWF, inédito, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1996

COMISION DE ECOLOGIA Y MEDIO AMBIENTE, dictamen, 161-LVI-96 fecha 22 octubre 1996, Congreso de la Unión.

ECOLOGIA Y POLITICA, "Cultura, política y juventud", México, D.F., CREA, SEP, 1987

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Bioética y Derechos humanos", México D.F., Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1992

INSTITUTO DE ESTUDIOS NACIONALES, "Aspectos técnicos y legales de la contaminación ambiental", Panama, Asoc. Derecho y Ecología, 1995

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Bioética y Derechos humanos", México D.F., Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1992

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, "La legislación ambiental mexicana, Normas Oficiales Mexicanas", México D.F., PNUMA, Serie de legislación ambiental, 1995

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS, "Inventario Forestal periódico", México, Sociedad, Derecho y Medio Ambiente, MERINO, Pérez Leticia, CONACIT, UAM, PROFEPA, 2000

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial e la Federación, México, 1994, t. III

OTROS

Unión internacional para la Conservación de la Naturaleza, Estrategia Mundial para la conservación, 1980

Los grandes principios del Derecho Ambiental o megaprincipios", SEMARNAP-PROFEPA, México, 1996

Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, COM, 2000

Quinto Programa de la CEE en material de medio ambiente, 1993
Agencia Europea del Medio Ambiente, plan de trabajo rumbo al 2010.
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.
PROFEPA, Informe de actividades 2002
INFORME DE ACTIVIDADES PNUMA, 14 de febrero del 2005.

LEGISLACION

- CONVENCION DE ESTOCOLMO 1972
- CONVENCION DE WASHINGTON 1940
- CONVENCION DE RAMSAR 1971
- CONVENCION DE PARÍS 1984
- CITES 1973
- CONVENCION DE ROMA 1979
- CONVENCION DE RIO DE JANEIRO 1992
- CONVENCION DE JOHANESBURGO 2002
- CD ROM DE LEGISLACION EN MATERIA AMBIENTAL FEDERAL MEXICANA
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE
- LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE
- LEY GENERAL DE GESTION Y PREVENCION DE RESIDUOS
- LEY DE AGUAS NACIONALES
- LEY DE VIDA SILVESTRE
- LEY ESTATAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE
- COMPILACION DE CONSTITUCIONES POLITICAS DE LATINOAMERICA

- CONSTITUCION DE TURQUIA. 1982
- COMPENDIO DE NORMATIVIDAD MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO
- LEGISLACION MUNICIPAL, QUERETARO

INTERNET

<http://www.canalciepam.com>

<http://www.mgro.gob.mx>

<http://www.unam.mx>

<http://www.uaq.mx>

<http://www.semarnat.gob.mx>

<http://www.queretaro.gob.mx>

<http://www.profepa.gob.mx>

<http://www.cnn.com>

<http://www.panda.org>

<http://www.eea.eu.int>

<http://www.unep.org>

<http://www.cddhcu.gob.mx>

http://reports.eea.eu.int/eea_report_2004_5/en

http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/greenhouse_monitoring.htm

http://www.panda.org/downloads/climate_change/9stepsfinal.doc