

nuestros
derechos

Derechos en relación con el medio ambiente

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA



CÁMARA DE DIPUTADOS. LVIII LEGISLATURA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

Licenciada en derecho por la Escuela Libre de Derecho; maestra en derecho económico y doctora en ciencias políticas por la UNAM; investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; especialista en derecho ecológico; miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del Consejo Consultivo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Ha coordinado y participado en diferentes proyectos de investigación: "Expansión urbana e impacto ambiental en la zona metropolitana de la ciudad de México", realizada en colaboración con El Colegio de México; "Análisis jurídico normativo para el ordenamiento ecológico", en colaboración con el Instituto Nacional de Ecología, y el Programa Universitario de Medio Ambiente de la UNAM.

Ha publicado *Legislación existente en materia de suelos en México. Conservación y restauración de suelos*, 1999; *Autoridades ambientales. La guía ambiental. Lo que tú puedes hacer para ayudar*, 1998; "Notas para el análisis de la responsabilidad ambiental y el principio de quien contamina paga, a la luz del derecho mexicano", *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, 1998; "La auditoría ambiental en PEMEX", *PEMEX/LEX, Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, marzo de 1998; *Certificación del Programa de Gestión Ambiental, Lineamientos para la Elaboración y Desarrollo del Programa Voluntario de Gestión Ambiental de la Industria en México*, 1997.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

*nuestros
derechos*

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA



CÁMARA DE DIPUTADOS, LXVIII LEGISLATURA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México, 2000

Colección Nuestros Derechos

Coordinadora: Marcia Muñoz de Alba Medrano

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero

Diseño de portada y coordinación

de ilustradores: Eduardo Antonio Chávez Silva

Cuidado de la edición y formación en computadora: Isidro Saucedo

Ilustraciones: Alejandro López-Araiza Larroa

Primera edición: 2000

Primera reimpresión: octubre de 2000

DR © 2000. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad Universitaria, México, D. F., C. P. 04510

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-8235-9

CONTENIDO

PRIMERA PARTE CONCEPTO DE DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

| | |
|---|----|
| I. Introducción | 3 |
| II. Definición | 6 |
| III. Concepto constitucional | 8 |
| 1. Principios de la Constitución general | 8 |
| 2. El derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho al desarrollo sustentable. Las reformas a la Constitución de 1999 | 10 |
| 3. Derecho constitucional estatal | 15 |
| IV. El ambiente como bien jurídico a tutelar | 18 |
| 1. El ambiente como bien jurídico | 18 |
| 2. Formas de tutela ambiental | 21 |

| | |
|---|----|
| V. Concepto en derecho internacional | 30 |
| 1. La Conferencia de Estocolmo | 31 |
| 2. De Estocolmo a Río | 35 |
| 3. Río de Janeiro 1992 | 36 |
| 4. Convenios internacionales ambientales . . | 40 |
| 5. Responsabilidad ambiental y responsabi- lidad internacional | 43 |
| 6. La relación comercio-ambiente | 47 |

SEGUNDA PARTE
EJERCICIO DEL DERECHO

| | |
|---|----|
| VI. Generalidades | 55 |
| VII. Sistema de distribución de competencias en materia ambiental | 56 |
| 1. Facultades ambientales de la Federación . | 56 |
| 2. Facultades ambientales de los estados . . | 60 |
| 3. Facultades ambientales de los municipios | 63 |
| 4. Mecanismos de coordinación | 66 |
| 5. La concurrencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restaura- ción del equilibrio ecológico | 69 |
| VIII. Aplicación de la ley | 71 |
| 1. La autoridad ambiental | 71 |
| 2. La autoridad ambiental y las denuncias . . | 75 |
| 3. Procedimientos de control ambiental . . . | 78 |

| | |
|---|-----|
| 4. La denuncia penal | 93 |
| 5. El recurso de revisión y el derecho a un medio ambiente adecuado y sano (artículo 180 de la LEGEEPA) | 94 |
| IX. Reflexión final | 97 |
| Anexo 1. La legislación ambiental | 101 |
| Anexo 2. Niveles y distribución de competencias de la gestión ambiental en México | 107 |
| Bibliografía | 111 |

PRIMERA PARTE

CONCEPTO DE DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio es difundir y contribuir a la cultura jurídica ambiental para la promoción de la educación ambiental e incidir en el cambio de mentalidad que se requiere para hacer frente a uno de los más grandes retos que la humanidad ha tenido que enfrentar, que es el de reconstruir la relación hombre-naturaleza.

La premisa fundamental en la que se basa el presente análisis es el acceso a la justicia, porque se tiene como objetivo que la relación hombre-naturaleza sea más armónica; se trata de acceder, en consecuencia, a un núcleo de derechos que podemos denominar como el derecho a un medio ambiente sano o adecuado y que se estructuran mediante:

- el derecho a la información ambiental;
- el derecho a la participación social en la toma de decisiones, y
- el derecho a exigir la protección ambiental y la reparación del daño ambiental.

Es en estos tres derechos en donde se concretan casi todos los derechos que conforman al derecho a un medio ambiente sano o adecuado, que es una categoría conceptual en la que se encuentran tanto derechos fundamentales como el de la vida, y que se complementan con derechos que podemos considerar más modernos, como el derecho a la información o a conocer el riesgo en el que nos encontramos por vivir en un ambiente tan deteriorado.

NUESTROS DERECHOS

Es por ello que en el presente análisis será necesario hacer un recuento de los derechos que están incorporados dentro del derecho a un medio ambiente adecuado, de los conceptos en los que se fundamentan, así como de los mecanismos para su defensa. Cabe señalar que estos últimos en nuestro país todavía están por construirse debido a que se ha considerado erróneamente que este derecho es relativamente nuevo (las primeras reformas a la Constitución para incorporar el término de contaminación fue en junio de 1971, es decir hace casi treinta años).

A partir de este planteamiento teórico, daremos respuesta a una serie de inquietudes que son el motivo de la presente publicación y que se resumen en ¿con cuáles recursos jurídicos cuenta el ciudadano mexicano para ejercer su derecho y hacer cumplir las obligaciones de otros?

Este cuestionamiento resume a otros que son: ¿cuáles son los derechos relativos al medio ambiente que reconoce el sistema jurídico mexicano para su condición? ¿Cuáles son sus obligaciones frente al medio ambiente? ¿En qué instrumentos jurídicos se encuentra consagrado este derecho, en la Constitución, en alguna Ley, en reglamentos en normas? ¿Existen instrumentos jurídicos internacionales en esta materia? ¿Qué autoridad jurisdiccional es competente para conocer algún asunto de su interés? ¿Qué autoridad no jurisdiccional puede conocer del asunto? ¿Dónde debe tramitarse el reclamo de sus derechos?

En el presente apartado se analizarán las diferentes formas que asume el derecho a un medio ambiente adecuado o sano, desde su conceptualización. Tomaremos como base el concepto de derecho que en castellano es sinónimo de potestad, es decir, que determinados sujetos tienen potestad de promover el funcionamiento del aparato coactivo del Estado para que otros actúen de una determinada manera.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

En el caso del medio ambiente, la forma de actuar que han asumido los sujetos frente a él y que se traduce en las formas de aprovechamiento, intercambio y destino de los elementos naturales, conforman al ecosistema y son los recursos naturales. Es decir, estamos en un actuar colectivo que, basado en valores y principios en los que no se ha tomado en cuenta al ambiente, se han convertido en procesos que han deteriorado de manera irreversible e inmisericorde a la naturaleza.

De ahí que

el derecho a un medio ambiente adecuado sea una potestad que tenemos todos para exigir un cambio en las formas de tenencia, propiedad, aprovechamiento, destino, producción y desperdicio de los recursos naturales.

Todas ellas tienen fundamento jurídico en distintas instituciones que se han ido desarrollando a través del tiempo y que por desgracia no han evolucionado para incorporar dentro de ellas nuevas formas más acordes y armónicas con la naturaleza. Pero es una potestad que atañe a todos, es decir, no sólo es un derecho que implica exigir que se dé una transformación del modo de ser y actuar de los otros para con el ambiente, sino que es a su vez una obligación de actuar y ser respetuosos con la naturaleza y los elementos que la integran, debido a que estamos comprometidos con el derecho a la vida que tienen las futuras generaciones.

NUESTROS DERECHOS

II. DEFINICIÓN

La definición del derecho a un medio ambiente adecuado en México se debe de hacer a partir de una serie de conceptos que a través del tiempo han sido incorporados al texto constitucional y que culminaron con la inclusión como un derecho constitucionalmente reconocido el 28 de junio de 1999.

La definición del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, es un concepto jurídico universal que se basa en los principios generales del derecho, por ello su construcción tendrá que hacerse a partir de una serie de reflexiones basadas en una revisión comparada de este derecho y ver cómo ha sido definido y conceptualizado en otras Constituciones y textos legales, ya que en nuestro país por ser la reforma tan reciente, no se cuenta con otros elementos para el análisis, como la interpretación constitucional y la doctrina.

Podemos decir como una primera aproximación que en México el derecho a un medio ambiente adecuado es un derecho que se integra a partir de los siguientes principios:

- Es un derecho de toda persona reconocido constitucionalmente.
- Se complementa con otros principios que están contenidos en distintos artículos constitucionales.
- Es objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que en su artículo primero señala que la Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Uni-

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

dos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

- Es un principio de la política ambiental conforme a la fracción XII del artículo 15 que establece: "Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes tomarán las medidas para garantizar ese derecho."

Así, el derecho a un medio ambiente adecuado es un concepto constitucional que sin embargo difiere del texto legal en dos sentidos: el primero que es el relativo al concepto de salud, es decir la Ley contiene dentro de este derecho a la salud como una de sus finalidades y la Constitución no lo reconoce como tal, y la segunda diferencia es que en el texto constitucional no se hace la referencia a que para garantizar este derecho es necesario que las autoridades tomen las medidas necesarias.

Hay que aclarar que la sola mención del derecho a un medio ambiente adecuado no significa que se hayan interiorizado las variables naturales, éstas deben de ser des-

NUESTROS DERECHOS

pués especificadas en leyes, reglamentos y normas técnicas. Se requiere de dividir al principio rector mediante su concreción en bienes jurídicos e intereses jurídicamente tutelables. Una vez concretados los bienes jurídicos e intereses ambientales, es necesario *publicarlos*, es decir erigirlos en bienes públicos y establecer los procedimientos adecuados para su tutela.

III. CONCEPTO CONSTITUCIONAL

1. Principios de la Constitución general

Los principios que en la Constitución mexicana tienen relación con el medio ambiente se pueden esquematizar como los que consagran derechos (los fundamentales) que establecen atribuciones y que podrían denominarse



DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

como la parte orgánica administrativa, o sea, el sistema de atribuciones y concurrencias y los convenios; que son los siguientes.

Principios que consagran derechos

- Derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 4o.).
- Derecho de protección a la salud (artículo 4o.).
- Derecho al desarrollo sustentable (artículo 25).

Principios fundamentales

- Principio de modalidades ambientales a la actividad industrial (artículo 25).
- Principio de conservación de los recursos naturales (artículo 27).
- Principio de preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 27).
- Propiedad originaria de la nación sobre “tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional” (artículo 27).

Principios que establecen atribuciones (parte orgánica administrativa). Atribuciones y concurrencias

- Medidas del Consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación ambiental (artículo 73, fracción XVI, 4a.).
- Sistema de concurrencias en materia ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G).
- Atribuciones a los municipios en materia ambiental (artículo 115).
- Facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 122, fracción IV, inciso g).

NUESTROS DERECHOS

Convenios

- Convenios entre la Federación y los estados (artículo 116, fracción VII, primer párrafo).
- Convenios entre los estados y los municipios (artículo 116, fracción VII, segundo párrafo).
- Convenios entre las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal (artículo 122, fracción IX).

2. *El derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho al desarrollo sustentable.* *Las reformas a la Constitución de 1999*

El 28 de junio de 1999 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 4o. y 25, el primero para establecer el derecho a un medio ambiente adecuado y el segundo para incorporar al sistema nacional de planeación democrática el principio del desarrollo integral y sustentable.

Como se dijo en el apartado anterior, para definir el derecho a un medio ambiente adecuado tiene uno que partir del texto constitucional del artículo 4o., que en su párrafo sexto establece:

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

Este concepto constitucional nos lleva a tener que hacer una serie de reflexiones. En primer término, hay que señalar que al establecer que es un derecho de “toda persona”

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

se trata de un derecho subjetivo general. Sin embargo, en México no existen mecanismos jurídicos y procesales para tutelar este tipo de derechos.

Este derecho implica que exista un medio ambiente adecuado como premisa fundamental para el ejercicio y el cumplimiento de su finalidad. En este sentido hay una serie de reflexiones que hacer, ya que es precisamente el concepto de ambiente y de sus calificativos de adecuado o sano lo que ha abierto el debate jurídico, pues depende de su consideración como bien jurídico a tutelar, como objeto de protección o como condicionante para el ejercicio de los derechos, ya sean individuales o colectivos.

También este derecho implica la facultad de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar.

En este sentido es necesario recordar que los conceptos de “desarrollo” y “bienestar” han entrado al debate jurídico en las últimas décadas, a partir del análisis y creación del derecho económico, en el que el desarrollo es a su vez objeto de derecho a partir del “derecho al desarrollo” y el bienestar es considerado un indicador de que otros derechos han sido salvaguardados.

Maurice Strong en su *Declaración* de 1992 considera que los aspectos ambientales del desarrollo están vinculados de modo indisoluble, ya que afectamos al ambiente fundamentalmente a través del estilo de desarrollo. Las deficiencias y la forma de evolución inadecuada de ese proceso han ocasionado la degradación ambiental que pone en peligro el futuro del medio ambiente, así como la sustentabilidad del propio proceso de desarrollo.

NUESTROS DERECHOS

Desde la década de los setentas, en el Informe Founex, que fue el informe preparado para la Conferencia de Estocolmo, se señalaba que eran tres las formas en que el tema del desarrollo y el ambiente se vinculaban, y que por ello era necesario que los países consideraran los tres criterios siguientes:

- Primero. El criterio relativo al medio ambiente debe ser definido por cada país en vías de desarrollo en el ámbito nacional, y los países en vías de desarrollo deberán tomar la iniciativa en la formulación de directivas para establecer un criterio sobre el medio ambiente que se aplicará a la valuación de proyectos en el ámbito regional y multinacional.
- Segundo. En los países en vías de desarrollo se han fortalecido las instituciones que se ocupan del control y dirección de asuntos del medio ambiente, así como de investigación de problemas ambientales.
- Tercero. Existe un reconocimiento general de las implicaciones que tiene la actual preocupación por el medio ambiente en las relaciones económicas internacionales.

Veinte años después, en la Agenda 21, la relación medio ambiente-desarrollo se abordó como una problemática que ha provocado que los Estados establezcan una nueva asociación mundial. En el marco de esa asociación todos los Estados se comprometieron —en la Conferencia de Río en 1992— a mantener un diálogo continuo y constructivo basado en la necesidad de lograr que la economía mundial fuera más eficiente y justa, teniendo presentes la creciente interdependencia de la comunidad de naciones y el hecho de que el desarrollo sostenible debería pasar a ser un tema prioritario del programa de la comunidad internacional. Se

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

reconoció también que para que esta nueva asociación tuviera éxito era importante superar los enfrentamientos y propiciar un clima de cooperación y solidaridad auténticas. Es igualmente importante fortalecer las políticas nacionales e internacionales y la cooperación multinacional para adaptarse a las nuevas circunstancias.

También del texto constitucional se desprende que la Constitución en cuanto ley objetiva, reconoce un derecho subjetivo público con el fin de que se contribuya al desarrollo de la persona y a su bienestar. Es decir, el desarrollo y bienestar de toda persona es a su vez una forma de salvaguardar a un bien público.

Es necesario analizar la ubicación de este derecho en el texto constitucional. Al encontrarse este derecho en el artículo 4o., dentro del capítulo de garantías individuales, es un principio que fundamenta a otros derechos, o sea, es un principio rector o guía. Podemos decir que es un principio general del derecho que ha sido constitucionalizado. Sin embargo, nos encontramos con que a pesar de estar ubicado como tal, no es una garantía individual, sino que se convierte en un principio rector de la política social y económica.

El derecho a un medio ambiente adecuado y la inserción en el artículo 25 del desarrollo sustentable nos puede llevar a considerar que estamos frente a un principio programático, no obstante, hay que aclarar que los principios rectores o programáticos no dan lugar al surgimiento de derechos subjetivos.

Por lo que para que el derecho a un medio ambiente adecuado pueda ser alegado ante tribunales, requiere de una mención expresa. Por más que estos principios rectores estén en la Constitución no son en realidad derechos en sentido pleno sino hasta que son desarrollados por la ley.

NUESTROS DERECHOS

En el derecho a un medio ambiente adecuado estamos frente a los denominados intereses o derechos difusos cuando son reconocidos en la carta magna. En este sentido, este reconocimiento no sólo autoriza la existencia de la acción pública referidos a ellos, sino que también pueden ser formulados como derechos de la comunidad en sí misma. Pero, insistimos, debe de haber una referencia expresa que establezca quién y ante quién se ejerce este derecho.

También, cuando este derecho es reconocido es necesario que se establezcan claramente los derechos de la comunidad, la forma de su salvaguarda y los mecanismos que deben tener acciones públicas para su defensa.

Si se considera al derecho a un medio ambiente adecuado como parte de los derechos subjetivos se debe de señalar claramente: ¿quién tiene el derecho subjetivo? Y ¿qué acciones puede emprender para su tutela?

Estos cuestionamientos son un reto para el sistema jurídico. Asimismo, de las formas y mecanismos que se puedan establecer en el ámbito legal y reglamentario depende la eficacia de la aplicación de los principios constitucionales y por ende la salvaguarda del derecho a un medio ambiente adecuado.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE



3. *Derecho constitucional estatal*

El esquema que siguen las Constituciones de los estados en México, es considerar en uno de sus artículos del texto de su Constitución que se respetan y aseguran las mismas garantías y derechos que consagra la Constitución general.

La manera en que las Constituciones de los estados abordan el derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho a la información ambiental asociado a éste, es muy variado. En este apartado queremos resaltar los textos de las Constituciones estatales que ya contenían específicamente el derecho a un medio ambiente adecuado

NUESTROS DERECHOS

dentro de su texto, con anterioridad a la reforma de la Constitución general.

Yucatán es el estado que contempla dentro de su título octavo, denominado “De la función del Estado”, como forma de convivencia y desarrollo integral en su artículo 86 el derecho a un medio ambiente adecuado. “El Estado, por medio de sus poderes públicos, garantiza el respeto al derecho de todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán.”

Los principios que el mismo artículo señala son los siguientes:

I. Los habitantes del estado tienen derecho a vivir en un ambiente saludable que les permita una vida digna, y a hacer uso racional de los recursos naturales con que cuenta la entidad para alcanzar el desarrollo sostenido, en los términos que señale la ley de la materia;

II. A ninguna persona se le puede obligar a llevar a cabo actividades que ocasionen o puedan ocasionar deterioro al ambiente, en los términos que señale la ley de la materia; y

III. Los habitantes del estado tienen derecho a conservación y tener acceso a la información actualizada acerca del estado del ambiente y de los recursos naturales de la entidad, así como a participar en las actividades destinadas a su conservación y mejoramiento.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

Coahuila tiene consagrado el derecho a un medio ambiente adecuado. En su artículo 172 establece:

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

El Estado y los municipios dentro del ámbito de sus respectivas competencias, velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

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

Por otra parte, es paradójico que en Coahuila, en el caso de la empresa Peñoles y los daños a la población por contaminación por plomo haya ocurrido en el mismo año de la reforma a la Constitución general, lo que comprueba que no basta con un texto para la defensa del ambiente, de la calidad de vida y la salud de la población.

Lo que cabe destacar del texto de la Constitución de Coahuila en lo que al derecho a un medio ambiente adecuado corresponde, es el que se le asigna una obligación de protección a los municipios de este estado y una corresponsabilidad entre ellos y los habitantes a partir del principio de la solidaridad colectiva. También cabe resaltar que el artículo 172 en el tercer párrafo señala claramente las formas de responsabilidad, penal, administrativa y civil.

En los dos casos arriba mencionados lo que encontramos es que el derecho a un medio ambiente adecuado está más acabado y estructurado que en la Constitución

NUESTROS DERECHOS

general, sin embargo, esto ocurre tan sólo en el texto, ya que el hecho de que exista un concepto moderno y perfeccionado en el texto no ha tenido repercusiones importantes en el ámbito de la salvaguarda de los derechos ambientales de los habitantes de estos estados.

IV. EL AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO A TUTELAR

1. *El ambiente como bien jurídico*

El bien tutelado y reconocido por la Ley es el ambiente que es definido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como: "El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados."

Al decir de Raúl Brañes Ballesteros en su obra *Derecho ambiental mexicano*,

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

El concepto de medio ambiente se ha ido acuñando a partir de los dos conceptos que lo conforman, por un lado el concepto de "medio", que era definido como el fluido material de intercambios de materia y energía del mismo

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

sistema exterior y, por otro, de "ambiente", que alude a lo que lo rodea. Así, el concepto medio ambiente si bien es una redundancia interna. El *Diccionario de la Real Academia Española* reconoció en 1984 en su 20a. edición que "Medio ambiente" es el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales, etcétera, que rodean a las personas.

Cabe señalar que en el caso de la palabra ambiente ésta en realidad aparece como sinónimo de lo natural, en donde el ambiente es el sustento de lo humano. A su vez, existen algunas tendencias que apuntan que existe un ambiente artificial. El medio ambiente artificial constituye una concreción de la evolución tecnológica y representa además el producto acumulado y decantado de un prolongado periodo de extracción de recursos naturales.

En la doctrina francesa el concepto de medio ambiente solamente fue motivo de algunas consideraciones terminológicas, se consideraba que el ambiente era un objeto de protección a través de un cuerpo regulatorio.

El Consejo Internacional de la Lengua Francesa definió al ambiente como el conjunto, en un momento dado, de los agentes físicos, químicos, biológicos y de los factores sociales susceptibles de tener un efecto directo e indirecto, inmediato o aplazado, sobre los seres vivos y las actividades humanas.

A. Kiss, en *El ambiente y los derechos del hombre*, considera que el medio ambiente en un sentido amplio es la biosfera en su globalidad, en su acepción restringida es el medio físico inmediato al individuo, es decir, su hábitat y

NUESTROS DERECHOS

su vecindad. Lo que da significado al derecho a un medio ambiente es la idea de que existe un valor que salvaguardar y compartir.

En Estados Unidos la definición de medio ambiente no ha sido un tema de debate doctrinal y los conceptos legales han sido aceptados plenamente.

El concepto de ambiente que contiene la Declaración de la Política Nacional del Medio Ambiente, incluye al medio ambiente urbano, rompiendo con la regla de ser sinónimo de naturaleza. Rodgers, en su *Derecho del medio ambiente*, cuando intenta delimitar el ámbito del derecho ambiental, considera que el ambiente es el objeto de éste. Commoner, en ese mismo trabajo, concibe al ambiente como lo concerniente a la protección del planeta y sus habitantes respecto de las actividades que dañen la Tierra.

La definición de medio ambiente contiene: el ámbito biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales, así como su despliegue espacial. Se trata específicamente de la energía solar, el aire, el agua y la tierra; la fauna, la flora, los minerales y el espacio (en el sentido de superficie disponible para la actividad humana), así como el medio ambiente construido o artificializado y las interacciones ecológicas entre todos estos elementos y entre ellos y la sociedad.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

El concepto de medio ambiente es la síntesis de la evolución del concepto de ecosistema y nos hace referencia a la puesta en práctica del enfoque totalizante. Cuando se habla de medio ambiente, se habla del ecosistema más el ser humano; no solamente los factores físicos se encierran en el concepto medio ambiente, sino que se hace también referencia a las coacciones con los otros hombres a las relaciones interindividuales, intercomunidades, sociales, es decir, nos lleva a los análisis económico, político, social y cultural.

2. Formas de tutela ambiental

Las tres formas de evaluar una variable natural para el sistema jurídico son:



NUESTROS DERECHOS

- Puede asignarla como interés privado haciendo recaer sobre ella un bien a título jurídico de propiedad privada u otro derecho real, o bien, como obligaciones derivadas del contrato o de la culpa.
- Puede tutelar a la variable natural asignándola como interés público.
- Puede considerar que esa variable natural posee una dimensión especial que la hace merecedora de la tutela penal.

Estas tres formas coinciden con lo que la doctrina señala como elementos importantes para evaluar un bien digno de tutela o un interés como legítimo, en tal sentido, éste debe recibir sanción positiva o negativa a través de uno de los tres mecanismos siguientes:

- A través del juego de la propiedad, contrato y responsabilidad civil.
- Mediante las instituciones de responsabilidad administrativa.
- A partir de los tipos de responsabilidad criminal

A. A través del juego de la propiedad, contrato y responsabilidad civil

En el primer caso, en el ejercicio de acciones civiles la tutela jurídica es a partir de la institución de la propiedad y de la responsabilidad civil objetiva, en la que se consagra el derecho de oponibilidad de todos frente al derecho del titular. En este sentido el ambiente se convierte en un bien de tutela privada en el que al asignar al ambiente como interés privado recaen sobre él y sus elementos todas las instituciones que consagran al derecho de propiedad pri-

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

vada u otro derecho real, o bien como parte del objeto de obligaciones derivadas del contrato o de la culpa.

Bajo este concepto de bien jurídico ambiental, que podemos denominar patrimonialista, se han establecido una serie de principios en cuanto al resguardo del derecho de titular del bien. Aquí, el ambiente se convierte en un bien que será resguardado por un titular. Bajo este concepto se ha diseñado el concepto de ambiente como patrimonio de la sociedad tal y como consta en la LGEEPA en el artículo 15, fracción I, que establece: Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país.

Sin embargo, el texto de la Ley genera una serie de dificultades en la aplicación de la teoría patrimonialista del ambiente como justificante del derecho a un medio ambiente adecuado, ya que el titular que está previsto es un sujeto indeterminado, pues la sociedad no es un sujeto jurídico determinado con personalidad jurídica y patrimonio propio, de ahí que aun en este sentido siga siendo difuso el derecho o interés que se resguardan.

El concepto de propiedad para el caso ambiental, se complementa con la forma de aprovechamiento de los elementos que conforman al ambiente que según el artículo antes citado, en su fracción II, debe ser:

Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad.

También la Ley define lo que se considera el aprovechamiento sustentable en la fracción III del artículo 3o.: Apro-

NUESTROS DERECHOS

vechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos.

Cabe señalar que el bien jurídico en los casos arriba referidos son los ecosistemas y por ello queremos dejar sentado lo que entiende por ecosistema. La LGEEPA, en su artículo 3o., fracción XIII, señala lo siguiente: ecosistema: la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.

La evolución del concepto de ecosistema se inicia desde que Forbes en 1887 enunció el concepto de "microcosmos", y los ecólogos comenzaron a buscar una unidad de estudio de la ecología que integrara la estructura, la función y la organización de la naturaleza.

Esta unidad como concepto fue primeramente planteada, según menciona Jaime Hurtubia en "Ecología y desarrollo: evolución y perspectivas del pensamiento ecológicos", por el botánico inglés A. Tansley, quien introdujo el término de "ecosistema", definiéndolo como "un sistema total que incluye no sólo complejos orgánicos sino también al complejo total de factores que constituyen lo que llamamos medio ambiente".

Con la formulación del concepto de ecosistema y su ulterior aceptación por toda la comunidad científica, la ecología inició su tercera fase de evolución para transformarse en una ciencia de síntesis e integración que une los conocimientos científicos acerca del medio físico y del medio

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

biológico para explicar las interacciones que existen en los sistemas naturales, modificados o creados por el hombre. Y así, el ecosistema es el objeto de estudio de la ecología y es una unidad estructural funcional y de organización, que consiste en organismos (incluidos el hombre) y las variables ambientales (bióticas y abióticas) de un área determinada.

El término "eco" significa medio ambiente y el término "sistema" significa un complejo interactuante.

El ecosistema se define, al decir de Marcos Kaplan en "Aspectos sociopolíticos del medio ambiente", también como un conjunto más o menos complejo, homogéneo y organizado de relaciones recíprocas que vincula especies vivientes entre sí y con el medio en que habitan.

Sistema equilibrado, diverso y complejo, la naturaleza asume dos formas principales. Por una parte, los diferentes ecosistemas se encajan unos en otros como muñecas rusas, englobadas por el más grande de ellos, la biosfera (parte del medio ambiente planetario donde reina la vida). Por otra parte, los elementos componentes de los ecosistemas pasan por ciclos, en sí mismos, entre los diferentes medios, y en sus combinaciones y disociaciones. Están dotados además de mecanismos homeostáticos, tendentes al equilibrio. La diversidad de equilibrios naturales garantizan la estabilidad, o sea el funcionamiento equilibrado de la naturaleza.

Como se puede notar,

al señalar al ecosistema, en el texto de la Ley, como un bien jurídico objeto de tutela convierte a la determinación del objeto en la relación jurídica

NUESTROS DERECHOS



de apropiación ambiental en indefinida debido a que la unidad funcional a la que alude la Ley será determinada a partir de una serie de relaciones que se entablan con elementos que desde el punto de vista jurídico pueden tener distintas formas de apropiación y aprovechamiento.

Por ejemplo, en el caso de México las aguas son propiedad de la nación, así como los bosques y la flora y la fauna silvestre. El dueño de un predio es el titular del mismo y lo es en tiempo y espacio determinados; sin embargo, si las aguas, bosques, flora y fauna silvestre son propiedad de la nación, la pregunta —obvia— es: ¿de quién es el ecosistema?

Y el problema para dar respuesta a este cuestionamiento es que si el objeto y el sujeto de la relación jurídica son

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

indeterminados, ésta se convierte en indefinida. El que no esté objetivamente determinada la relación impide saber quién es el responsable y a quién corresponde reparar los daños e indemnizar a las víctimas.

Para la defensa de los intereses privados en torno al ambiente existen una serie de mecanismos que se dan a partir de la teoría de las obligaciones y que se basan en la figura de la responsabilidad objetiva, la cual no considera la culpa o los hechos ilícitos como requisitos de la obligación de indemnizar, para ello es suficiente que la conducta provoque un daño.

Anteriormente era necesario probar que había ilicitud y culpa en la conducta, ahora con el simple uso de un objeto que ocasione un daño al ambiente o a la salud es posible exigir que éste se repare, ya que no es aplicable el caso fortuito o la fuerza mayor para exonerar al individuo, pues únicamente opera como excluyente de responsabilidad la culpa o negligencia inexcusable de la víctima; sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mantenido este criterio en la siguiente Jurisprudencia:

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA POR EL USO DE MECANISMOS PELIGROSOS. El artículo 1913 del Código Civil del Distrito Federal, que consagra la teoría del riesgo objetivo, impone la obligación de reparar el daño a la persona que use el mecanismo o aparato peligroso, por este solo hecho, aun cuando no obre ilícitamente, y sólo la releva de responsabilidad cuando prueba que hubo culpa o negligencia inexcusable de la víctima. Quinta época: tomo LXXVI, página 6559. The Mexican Light and Power Company, tomo LXXVII, página 4646. Barrón Ma-

NUESTROS DERECHOS

nel y Coag, tomo LXXVII, página 5228. The Mexican Light and Power Company, tomo LXXXI, página 3781. Pérez Maldonado, Jesús, tomo LXXXIV, página 1663. Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana.

B. Mediante las instituciones de responsabilidad administrativa

El ambiente es considerado un bien jurídico a tutelar por parte del Estado, es decir, es el objeto de la aplicación de políticas públicas que normalmente se clasifican en: protección, conservación, aprovechamiento y restauración, a partir de las cuales se diseña un sistema normativo que permite llevar a cabo las acciones necesarias para el logro de los fines.

El artículo primero de la LGEEPA señala como parte de su objeto en las fracciones VII, VIII, IX y X, los principios que deben de ser llevados a cabo por la autoridad ambiental y que son su compromiso, éstos son:

- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.
- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución.
- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

El artículo 15, fracción III, de la LGEEPA, reitera estos principios cuando señala: Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico. Así, la responsabilidad ambiental es compartida, las autoridades aplican y ejercitan sus facultades de control, y los particulares deben cumplir con las normas que señalen las condiciones en que debe de llevar a cabo sus acciones aun en el ejercicio de sus derechos, que como el de propiedad también se encuentra limitado por las condicionantes ambientales.

Si se relaciona este principio de la política ambiental con las facultades que las autoridades ambientales en los diferentes ámbitos de gobierno tiene, podemos decir que la protección del ambiente es a la vez una facultad y una obligación que el Estado mexicano tiene asignado por ley.

C. A partir de los tipos de responsabilidad criminal

En las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del 13 de diciembre de 1996, se eliminaron del texto de la misma los denominados delitos ambientales, mismos que fueron trasladados al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal (conforme al artículo segundo transitorio del decreto "se derogan los artículos del 183 al 187 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; el artículo

NUESTROS DERECHOS

58 de la Ley Forestal; y los artículos 30 y 31 de la Ley Federal de Caza).

V. CONCEPTO EN DERECHO INTERNACIONAL

Si bien la preocupación sobre las cuestiones ambientales se inició a finales del siglo XIX, no fue sino en el siglo XX cuando la humanidad tuvo que enfrentar el reto del deterioro ambiental. Fue en realidad en la segunda posguerra de ese siglo cuando como una forma de darnos a conocer las repercusiones de la violencia y de la guerra; la naturaleza nos mostraba su cansancio.

Así, a finales de la década de los sesentas y en los terribles setentas cuando irrumpen movimientos sociales que con un fundamento pacifista, el retorno a lo natural, asalta a la humanidad. En las consignas de amor y paz, la Comuna de París, el naturismo, el vegetarianismo, los krishnas, los hippies, los beatniks, las feministas, los guy, el indigenismo, aparece también el movimiento ecologista, primero con versiones conservacionistas para derivar en movimientos ambientales y aun en partidos políticos denominados verdes.

Ante un movimiento social de tal magnitud, y con tan variadas manifestaciones, se da la respuesta estatal. Los Estados, preocupados más en el establecimiento de la nueva geografía y el orden económico internacional tuvieron que empezar a tomar en cuenta las demandas que surgían de las voces de alerta sobre el deterioro del planeta.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

El mundo de pronto supo que a partir de la guerra fría, por la amenaza nuclear, este planeta en cuestión de segundos, desaparecería, pero el lento deterioro, la contaminación, la erosión, la deforestación, eran amenazas que implicaban mayor peligro debido a que la causa era indefinida y todos serían los responsables. Una nueva conciencia se requería para poder reconstruir todo aquello que la violencia, la explotación el irracionalismo había destruido.

1. *La Conferencia de Estocolmo*

Así, sobre todo en los campus universitarios y en los centros de investigación, emerge esta nueva forma de ser y hacer para que el planeta no se destruya y este reclamo lo tienen que asumir los Estados; y lo primero que se hizo fue una serie de espacios para la discusión una vez que el tema llegó al seno de las asambleas ordinarias de las Naciones Unidas. La primera gran reunión que se proyectó en los finales de los sesenta fue la Conferencia de Estocolmo a la que le precedieron una serie de reuniones preparatorias que se iniciaron con el Informe Founex.

La Asamblea General de las Naciones Unidas encomendó especialmente a la Conferencia de Estocolmo que prestara especial atención a los intereses de los países en desarrollo. Por ello, una de sus principales tareas consistió en tener en cuenta los intereses de los países en desarrollo ante cualquier medida relativa al medio ambiente que pudieran tomar los países industrializados, y que éstas fueran de beneficio para aquellos países.

NUESTROS DERECHOS

A partir de 1972 las preocupaciones ambientales, como resultado de la Conferencia de Estocolmo, comienzan a adquirir mayor trascendencia. No debe olvidarse que en esa ocasión 113 países —entre ellos China, miembro de la ONU sólo desde pocos meses antes— aprobaron la histórica Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que respondió a la “necesidad de un criterio y principios comunes que ofrecieran a los pueblos del mundo la inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano”.

La Conferencia se llevó a cabo en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, y no contó con la participación del bloque soviético.

En esta declaración la conceptualización ecológica, el concepto de ecosistema, en particular la definición de interacciones entre ecología, medio ambiente, sociedad y desarrollo, fueron por primera vez reconocidas por la comunidad internacional.

Institucionalmente, el resultado de la Conferencia fue la creación de un Consejo de Administración de los programas relativos al medio ambiente. La Asamblea General de las Naciones Unidas identifica cuatro requerimientos o mecanismos institucionales para el manejo del medio ambiente general: un consejo de gobierno de 58 Estados elegidos por la asamblea, un secretariado, un fondo ambiental, una junta de coordinación ambiental.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

Este esquema organizativo fue resultado de una transacción entre los países desarrollados, quienes pretendían crear una agencia especializada dentro del esquema de Naciones Unidas y la postura de los menos desarrollados, recelosos del nacimiento de un nuevo organismo que pudiera ponerles trabas a la libre explotación de sus recursos naturales. También la burocracia internacional parece que presionó para que no surgiese otra organización *ex novo* que viniese a interferir en sus respectivos campos de acción.

En la Conferencia, como documento de base, se tuvo a la vista un amplio trabajo realizado por René Dubos y Bárbara Ward por encargo de la Secretaría. Ese informe llevaba por título a "Una sola Tierra: los cuidados y la conservación de un pequeño planeta", a él contribuyeron con sus observaciones 70 especialistas de todo el mundo. Hasta el momento de celebrarse fue la obra en que con mayor precisión se analizaron, como conjunto, los problemas medio ambientales en el ámbito mundial.

Resultado inmediato de la Conferencia fue la "Declaración sobre el medio humano", verdadero intento de carta magna sobre ecología y desarrollo conteniendo un largo preámbulo de siete puntos, y un conjunto de 26 principios, un plan de acción para el medio humano con 109 recomendaciones; unas disposiciones institucionales y financieras y, finalmente, un conjunto de "otras resoluciones".

Los principios son, lógicamente, declarativos y programáticos. Las recomendaciones son mucho más prolijas, y descienden a multitud de detalles en relación con los Es-

NUESTROS DERECHOS

tatutos y organismos internacionales, a fin de coordinar progresivamente sus actividades con vistas a una serie de acciones. Los aspectos institucionales en definitiva se consolidaron en el Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA).

Por último, las "otras resoluciones" incluyeron la recomendación de declarar el 5 de junio "Día Mundial del Medio Humano", la condena expresa de las armas nucleares, y la decisión de preparar una segunda conferencia que podría celebrarse al final del "Primer Quinquenio del Medio Humano"; después de ese encuentro la resonancia fue muy escasa. Por entonces, los problemas de la reconstrucción de los daños ocasionados por la gran contienda mundial y la forma de disponer de alimentos para un mundo literalmente hambriento, eran los asuntos prioritarios.



2. De Estocolmo a Río

En 1982 se llevó a cabo una reunión en Nairobi, donde los países subdesarrollados se opusieron a la aplicación de políticas de control ambiental que demoraran o aun cancelaran sus expectativas de desarrollo. Con esta reunión se inició un sinuoso camino para articular y complementar la lucha ambiental y la lucha contra de la pobreza.

La Asamblea General de la ONU, a través de la Resolución 38/161, creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la primera ministra de Noruega, Gro Brundtland, cuyo informe publicado en 1987 grafica muy bien la nueva perspectiva.

La Comisión Brundtland rehusó centrarse sólo en los problemas ambientales en sentido estricto. Los debates destacaron los estilos de desarrollo y sus repercusiones para el funcionamiento de los sistemas naturales. Por este motivo es que las propuestas emanadas de la Comisión Brundtland se orientan hacia la sustentabilidad del desarrollo. Igualmente importante fue llamar la atención del mundo por la trascendencia de la cooperación y del multilateralismo para enfrentar los desafíos de finales del siglo.

Por último,

La Comisión Brundtland ha subrayado que los problemas del medio ambiente, y por ende las posibilidades de que se materialice un estilo de desarrollo sustentable, se encuentran directamente relacionados con los problemas de la pobreza, de la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda, de una nueva matriz energética que privilegie las fuentes renovables, y del proceso de innovación tecnológica.

NUESTROS DERECHOS

Para América Latina, fueron particularmente relevantes los esfuerzos de articulación entre desarrollo y ambiente emprendidos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y otras instituciones, y que partieron de la incorporación de la dimensión ambiental en el estilo de desarrollo económico. Estas elaboraciones lograron introducir el tema ambiental en los esquemas tradicionales del desarrollo económico latinoamericano, y a partir de ellas se promovió la adopción de políticas ambientales. Fueron particularmente eficaces para diagnosticar y llamar la atención sobre los efectos ecológicos del estilo que adoptó el desarrollo económico en América Latina, con análisis sectoriales y específicos que permitieron avanzar propuestas sobre todo en cuanto a manejo de recursos.

3. Río de Janeiro 1992

En Río de Janeiro se adoptaron, además de la Agenda 21 que tuvo como resultado al Programa XXI, dos tratados internacionales: la Convención sobre el Cambio Climático y la Convención sobre la Diversidad Biológica.

Los Estados Unidos propusieron un tratado sobre principios y prácticas forestales, pero fue rechazado por los países selváticos de los trópicos porque violaba el derecho soberano para explotar sus recursos naturales como quisieran. Sin embargo, se alegó que parte de esta oposición era consecuencia del resentimiento causado por la renuncia de los Estados Unidos a firmar el tratado de biodiversidad. La delegación de los Estados Unidos estaba en favor del tratado, pero el presidente de este país se opuso por considerarlo perjudicial para las industrias biotecnológicas

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE



y farmacéuticas de los Estados Unidos. Y así, la Agenda 21, la Declaración de Río y los dos tratados fueron los productos tangibles y sustanciales de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNCED).

A. Agenda 21

El Programa 21 es el resultado de la denominada Agenda 21, que consiste en una serie de programas y subprogramas que en materias ambientales son importantes para el logro del desarrollo sustentable. Contiene cuestiones financieras, institucionales y de transferencia de tecnología. Se trata de un compromiso sin ninguna característica vinculatoria u obligatoria para los Estados, que imponen más bien una serie de propuestas a seguir por los países firmantes de esta Agenda.

NUESTROS DERECHOS

Los temas de la agenda 21 son:

- Biotecnología
- Océanos y zonas costeras
- Agua dulce
- Desechos peligrosos
- Aguas servidas
- Desechos radioactivos
- Mujeres
- Infancia y juventud
- Comunidad científica y tecnológica
- Ciencia
- Comunidad científica, educación y capacitación
- Fortalecimiento institucional y mecanismos de financiamiento
- Cooperación internacional y demográfica
- Salubridad
- Recursos humanos
- Toma de decisiones
- Protección a la atmósfera
- Planificación y ordenamiento territorial
- Deforestación
- Desertificación
- Montañas
- Desarrollo agrícola y rural
- Indígenas
- Organismos No Gubernamentales
- Autoridades locales
- Trabajadores y sindicatos
- Comercio e industria
- Pobreza
- Modalidades al consumo
- Diversidad biológica

B. *Convención sobre Cambio Climático*

El 21 de diciembre de 1993 se depositó el quincuagésimo instrumento de ratificación de la Convención sobre Cambio Climático. A partir de esa fecha entró en vigor la Convención. Conforme a lo establecido, tres meses después de la quincuagésima ratificación se llevó a cabo la Primera Reunión de las Partes, que se realizó el 21 de marzo de 1995 en Berlín, Alemania. Para la Primera Reunión de las Partes, México integró el inventario de emisiones que establece el artículo 12 de la Convención.

Los países participantes, en particular los países desarrollados, manifestaron su disposición para ampliar el horizonte de sus compromisos adecuándolos a metas y objetivos más rígidos, que suponen el incremento de los recursos financieros dedicados a tal propósito.

C. *Convención sobre Diversidad Biológica*

La Convención sobre Diversidad Biológica, del 30 de septiembre de 1993, ante el Secretariado General de las Naciones Unidas, fue depositado el instrumento de ratificación del Convenio. El Convenio entró en vigor a partir del 29 de diciembre de 1993.

Después de aprobado y suscrito el texto del Convenio, el director ejecutivo del PNUMA convocó a una reunión de expertos designados a título personal, con el objeto de identificar las medidas necesarias para alentar la entrada en vigor de dicho instrumento. Con tal propósito se establecieron cuatro paneles temáticos, entre ellos el relativo a Transferencia de Tecnología y Recursos Financieros, preparándose la documentación a ser utilizada en posteriores consultas intergubernamentales.

NUESTROS DERECHOS

Conforme al propio Convenio,

los países están comprometidos a formular planes para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, haciendo inventarios de sus recursos e integrando dichos planes en sus estrategias de desarrollo. Asimismo, están obligados a promulgar leyes que protejan las especies en peligro y sus hábitats, así como a expandir las áreas naturales protegidas.

4. *Convenios internacionales ambientales*

Independientemente de los acuerdos internacionales surgidos en Río 92, existen una serie de tratados internacionales que tienen como objeto la protección al ambiente, ya sea de manera global, como es el caso del Protocolo de Montreal que protege la capa del ozono, o de manera particular por recurso, área, región o problema de contaminación, como es el caso del Convenio de Basilea, que tiene por objeto la regulación de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos o el caso de el tráfico de especies amenazadas o en peligro de extinción en el llamado CITES.

A. *Convenio de Basilea*

El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación, tiene por objeto la prohibición de exportación de desechos provenientes de países miembros y mecanismos para países no miembros.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

Como Estado Parte del Convenio, México apoya activamente la prohibición, convencido de que corresponde a los países generadores de estos desechos asumir la responsabilidad de establecer la infraestructura necesaria para el manejo de los mismos.

En el seno de la Convención se ha trabajado en el desarrollo de un protocolo sobre responsabilidad e indemnización, con la posibilidad de incluir un fondo internacional para compensar los daños ambientales resultantes del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación. También se ha estimulado a los Estados Partes del Convenio a concluir arreglos bilaterales, multilaterales y regionales sobre el movimiento transfronterizo de sustancias peligrosas e instando a los países que lleguen a tales acuerdos a que notifiquen a la Secretaría sobre los mismos, en especial, tratándose de convenciones regionales. Cabe señalar que el Anexo III del Convenio de la Paz suscrito entre México y Estados Unidos regula el movimiento de desechos peligrosos.

B. Convenio sobre Prevención de la Contaminación por Buques

Uno de los principales problemas de contaminación a nivel mundial es el de la contaminación del medio marino, en ella el tráfico marítimo es una de las actividades que más alteran al ambiente.

En el marco del Convenio sobre Prevención de la Contaminación por Buques se ha ampliado el alcance de las disposiciones del Anexo V, relativo a la prevención de la contaminación por basura en general vertida por los bu-

NUESTROS DERECHOS

ques. Entre las disposiciones de este instrumento se encuentra el establecimiento del Gran Caribe como zona especialmente protegida. Esta medida fue resultado de la recomendación formulada en el seno del Plan de Acción para el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe por un grupo de países caribeños encabezados por México.

En este mismo tipo de contaminación dentro del contenido del Convenio MARPOL, se ha negociado del Anexo VI, mediante el cual se trata de atacar el problema de la contaminación marina desde su origen, esta propuesta prevé la conveniencia de regular la composición del combustible consumido por los buques.

En el Convenio de Londres sobre contaminación marina por desechos radioactivos se ha debatido extensamente el tema relativo a la eliminación de los desechos radiactivos; la mayor parte de las delegaciones se ha pronunciado en favor de una prohibición de vertimientos, hasta que las Partes determinen lo contrario.

El recuento de las acciones emprendidas y de los acuerdos firmados para dar vigencia a las convenciones adoptadas en la Cumbre de la Tierra en 1992, y las medidas adoptadas en el marco de diversos convenios internacionales para la protección del medio ambiente, permite constatar que se avanza con pasos firmes hacia la consolidación del derecho ambiental internacional.

Sin embargo, los avances en el desarrollo del marco jurídico para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente conllevan la afectación de intereses económicos e industriales

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

tanto en países desarrollados como en desarrollo. Más aún, al evaluar las implicaciones de la aplicación de medidas cada vez más estrictas para la protección del medio ambiente, se constata que se trata de inducir cambios tecnológicos que están en manos de países desarrollados.

C. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

El objeto del Convenio es la regulación de importación, exportación y reexportación de especies, productos y subproductos de fauna y flora silvestres de las especies listadas en los apéndices del mismo (cabe señalar que México firmó el acuerdo hasta 1991, pero fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 1992).

El control se basa en la obtención de certificados importación, exportación y reexportación de especies, productos y subproductos de fauna y flora silvestres de especies que se encuentran listadas en los anexos de la misma.

5. Responsabilidad ambiental y responsabilidad internacional

La responsabilidad ambiental internacional, se encuentra en los principios de la Declaración de Estocolmo que señala que el Estado es el sujeto obligado a la preservación del ambiente y de la calidad de vida.

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha sido especialmente cuidadoso de incorporar en los textos de convenciones internacionales el prin-

NUESTROS DERECHOS

principio de responsabilidad ambiental. En la Convención sobre el Mar del Golfo del 24 de abril de 1974, se establece en el artículo 13: Las partes contratantes se comprometen a cooperar para la elaboración de las reglas de procedimiento apropiadas para la determinación de:

- La responsabilidad civil y la reparación del daño resultante de la contaminación del medio marino de acuerdo con las reglas de procedimiento internacionales existentes.
- La responsabilidad y la reparación de los daños resultantes de la violación de las obligaciones que se encuentran contenidas en la Convención y sus protocolos.

La responsabilidad ambiental se encuentra también plasmada como un principio en la Declaración de Río 92, este principio es el trece, que establece:

Los Estados deberán desarrollar la legislación ambiental nacional relativa a la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

Este principio consagra dos tipos de obligaciones para los Estados en materia de responsabilidad:

- La obligación de desarrollar en el ámbito nacional la legislación respecto a la responsabilidad ambiental y la indemnización a las víctimas.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

- La obligación de desarrollar en el ámbito internacional estos temas.

Este principio 13 se complementa con los principios 19 y 20 de la Declaración de Río 92. El primero establece el deber de notificación inmediata del Estado a otros Estados afectados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados. El segundo que señala el deber de los Estados de proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que puedan verse afectados por actividades que puedan tener efectos ambientales nocivos transfronterizos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

Por estos principios y por la reciprocidad, la responsabilidad internacional ambiental puede ser de dos tipos:

- Transfronteriza.
- Sobre bienes comunes internacionales (altamar, capa de ozono, etcétera).

Atendiendo a la forma en que esta responsabilidad se genera, podemos decir que es una responsabilidad pasiva, cuando el daño que se produce no es por una acción que directamente efectúe un Estado y produzca un daño a otro país, sino que el daño se deriva de no llevar a cabo las actividades de prevención, por ejemplo, no llevar a cabo un programa de educación ambiental en ciertas zonas o no aplicar lo programado en ciertas áreas. Y es una responsabilidad ambiental internacional activa cuando el daño se deriva de acciones claramente identificadas, por

NUESTROS DERECHOS

ejemplo una descarga o emisión en infracción a la normatividad ambiental, por parte de una empresa del Estado (las Naciones Unidas cada vez dan mayor importancia al tema de daños transfronterizos).

Las principales Convenciones Internacionales que contienen disposiciones relacionadas con la responsabilidad ambiental son:

- La Convención de Viena por daños nucleares del 21 de mayo de 1963.
- La Convención de Bruselas sobre daños al mar por derrame de hidrocarburos del 29 de noviembre de 1969.
- La Convención de Londres sobre los daños generados por la industria minera al suelo y subsuelo marino del 1 de mayo de 1977.
- La Convención que regula las actividades realizadas en la Antártica del 2 de junio de 1988.



DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

Los principios comunes en estas convenciones en materia de responsabilidad ambiental son los siguientes:

- Canalización de la responsabilidad.
- Imputación automática del acto al responsable que determina la Convención.
- Competencia y jurisdicción para resolución de conflictos.
- Sistema de responsabilidad objetiva para daños con ciertas cláusulas de exoneración.
- Daño e indemnización delimitada.
- Elementos procesales para la ejecución de sentencias.
- Establecimiento de fianzas y seguros en las actividades previstas.

6. *La relación comercio-ambiente*

Desde el punto de vista del derecho internacional público existe una fuerte tendencia para hacer una realidad el desarrollo sustentable a través de diversos mecanismos de cooperación internacional.

Las interacciones entre las políticas ambientales y las cuestiones del comercio son múltiples y no se han evaluado plenamente todavía. En las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay se vieron estas interacciones ya que uno de los resultados esperados era poder liberalizar y expandir aún más el comercio mundial, así como aumentar las posibilidades de los países en desarrollo en los campos del comercio y el desarrollo y dar una mayor seguridad y previsibilidad al sistema comercial internacional.

NUESTROS DERECHOS

Los principios de la Declaración de Río 92 han trastocado muchos de los principios de los tratados internacionales debido a que establecen nuevas formas de convivencia social y con la naturaleza.

Uno de los temas que más se ha debatido en la arena internacional es la relación comercio-ambiente, misma que está íntimamente vinculada al concepto de desarrollo sustentable. Se puede decir que desde que este concepto cobró identidad a nivel internacional en el Informe Brundtland, todos los convenios internacionales han tenido que incorporarlo.

A. El Tratado de Libre Comercio para América del Norte

Desde el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), la materia ambiental tuvo un peso preponderante y se consideró uno de los puntos más importantes de las mismas. El principio de desarrollo sustentable aparece como uno de los objetivos del Tratado en su preámbulo. Ahora la aplicación del derecho ambiental en México tiene un referente internacional con este acuerdo.

Tres asuntos tuvieron un especial interés ambiental en las negociaciones del TLCAN debido a la presión de grupos ambientales, o bien, a conflictos ya existentes entre las partes de la negociación. Éstos fueron:

- La aprobación de la vía rápida que generó una controversia judicial por una demanda planteada por los

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

grupos ambientales norteamericanos que consideraron que era necesario aprobar el TLCAN con un estudio de impacto ambiental aplicando la *National Environmental Policy Act*.

- El embargo atunero que los Estados Unidos habían impuesto a México en la aplicación de una ley nacional de protección de mamíferos marinos y el recurso de reclamación interpuesto por México ante el GATT.
- La decisión de considerar que eran necesarios los denominados acuerdos paralelos entre los que está el ambiental y el laboral para salvar la negociación general del TLCAN, que parecía que se encontraba seriamente amenazada por no existir acuerdos en esta materia dentro del texto del Tratado.

Dentro del texto del TLCAN los miembros se comprometen a impulsar el desarrollo sustentable y aplicar el tratado de manera que sea compatible con la protección al ambiente que cada país tenga integrada.

Entre las obligaciones específicas se encuentra el principio en el artículo 104 de que las Partes se obligan a que los convenios internacionales ratificados por ellas sobre especies en peligro de extinción, sustancias que dañan la capa del ozono y los desechos peligrosos prevalecerán sobre las disposiciones del TLCAN y que en el futuro algunos otros convenios multilaterales podrán tener la misma jerarquía (los convenios son CITES, Montreal y Basilea).

En el capítulo general de normas, así como en el de agricultura se especifica que cada parte tiene derecho de mantener el nivel de protección que considere necesario para proteger la vida y la salud animal y vegetal, así como el medio ambiente y a los consumidores, e incluso podrá elevar dicho nivel en el futuro.

NUESTROS DERECHOS

Las normas de protección podrán ser más rigurosas que las internacionales y las guías o recomendaciones de este tipo pueden ser igualmente estrictas. En caso de que se sobrepasen los niveles que las normas contengan, la Parte deberá de dar aviso por escrito a las otras Partes con dos meses de anticipación y tomar en cuenta sus comentarios, excepto cuando se trate de una emergencia.

Las Partes también deben de tomar en cuenta las características de los productos y los métodos de producción relevantes para hacer la evaluación de riesgos y fijación del nivel adecuado de protección. También se comprometen a facilitar el acceso y actuación de los representantes de la Parte importadora en su territorio, a fin de inspeccionar y constatar procesos y equivalencias de normas y medidas. En el caso de productos agrícolas, la aplicación gradual de los estándares será a criterio del importador.

En caso de controversias comerciales que tengan relación con cuestiones ambientales, seguridad, salud o conservación de un país determinado, o si surge por la aplicación de controversias ambientales multilaterales específicas, el país demandado podrá elegir que la controversia se someta a un tribunal establecido conforme al TLCAN, en lugar de recurrir a los que se enmarcaba en otros convenios comerciales. El país demandante tendrá la carga de probar que una medida en materia ambiental o de salud adoptada por un país miembro del TLCAN es incompatible con el mismo.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

B. *El Acuerdo de Cooperación Ambiental para Norteamérica*

Semanas después de la conclusión del TLCAN se anunció la creación de una Comisión Ambiental para Norteamérica, que sería creada en el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte. El Acuerdo contiene:

- objetivos;
- obligaciones;
- la Comisión para la Cooperación Ambiental;
- cooperación y suministro de información;
- consultas y soluciones de controversias;
- disposiciones generales,
- y disposiciones finales.

Los anexos son:

- Anexo 34. Contribuciones monetarias.
- Anexo 36 A. Procedimiento para la aplicación y cobro en el ámbito interno de Canadá.
- Anexo 36 B. Suspensión de beneficios.
- Anexo 41. Extensión de las obligaciones.
- Anexo 45. Definiciones específicas por país.

El órgano que fue creado para la operación del Convenio es la Comisión de Cooperación Ambiental que con sede en Montreal ha llevado a cabo una serie de actividades en materia de aplicación del derecho ambiental en la región. Este órgano es único en su género ya que constituye un foro regional para la discusión en torno a las tendencias regionales y rumbos que la materia ambiental exige.

NUESTROS DERECHOS

Uno de sus fines es promover el objetivo del Acuerdo de Cooperación Ambiental en lo que a fortalecimiento de la cooperación en materia ambiental en la región y hacer lo posible para comprender el impacto y los efectos de las modificaciones significativas en materia de derecho ambiental en Norteamérica.

En la práctica, la gestión de las leyes y reglamentos ambientales es un proceso dinámico y fluido, sensible a las influencias sociales, políticas y económicas, pero resistente a los dispositivos de medición precisa y verificable del desempeño. Dada la complejidad inherente a la evaluación de políticas, hasta ahora no ha sido posible justipreciar el impacto de las leyes, sin embargo este es uno de los principales objetivos de la Comisión. Como puede apreciarse, la contribución que se haga por parte de la Comisión de Cooperación Ambiental en el ámbito del derecho ambiental es muy importante y repercutirá a todo el derecho en general.

SEGUNDA PARTE

EJERCICIO DEL DERECHO

VI. GENERALIDADES

Esta segunda parte del análisis de nuestros derechos ambientales será destinada al análisis de las formas de aplicación del derecho ambiental mexicano.

Sin embargo debemos hacer una serie de aclaraciones respecto a la forma en que el derecho ambiental ha evolucionado en nuestro país.

El derecho ambiental en México tiene sus primeras expresiones como tal a través de los textos legales. La primera norma fue la Ley Federal para Prevenir y Combatir la Contaminación, que con un criterio sanitarista no fue posible de aplicarse debido a que se publicó después de una reforma constitucional que le daba fundamento.

La segunda ley fue publicada en 1982 con el nombre de Ley Federal para la Protección al Ambiente, ésta ya con un criterio más ambiental. Sin embargo, tampoco fue aplicada cabalmente ya que hasta 1984 se estructuró a la autoridad que iba a aplicarla que entonces se denominaba Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Estos dos textos sacaron a la luz uno de los principales problemas para la aplicación de una materia que había sido federalizada sin un criterio constitucional adecuado. Pronto los problemas ambientales —que no respetan las barreras políticas, de competencia y jurisdiccionales— rebasaron al gobierno federal y crearon una serie de lagunas jurídicas que lo único que provocaron fue la impunidad en esta materia. Al no saberse a quién corresponde la defensa del ambiente, el único que se beneficia es quien deteriora el ambiente ya que nunca le llegará el castigo.

NUESTROS DERECHOS

Por ello dedicaremos un apartado especial en esta segunda parte para abordar lo que consideramos el principal problema en la aplicación del derecho ambiental mexicano y la salvaguarda, garantía y defensa de los derechos implícitos en él.

VII. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL

El principio en el que se basa el sistema de distribución de competencias en materia ambiental es el que se encuentra en el artículo 4o., que señala:

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.

1. *Facultades ambientales de la Federación*

Conforme al artículo 5o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, son facultades de la Federación en materia ambiental las siguientes:

- La formulación y conducción de la política ambiental nacional.
- 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 eco-

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

lógico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal.

- 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 están más allá de la jurisdicción de cualquier estado.
- 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 están más allá de la jurisdicción de cualquier estado.
- La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley.
- 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.
- 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.
- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.
- La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico ma-

NUESTROS DERECHOS

rino a que se refiere el artículo 19 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.
- La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.
- 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.
- La emisión de recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.
- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y los demás ordenamientos que de ella se deriven.
- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas.
- Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.

Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación son ejercidas por el Poder Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, salvo las que directamente correspondan al presidente de la República por disposición expresa de la Ley.

Hay que aclarar que a la Federación también corresponde lo relativo con los bienes nacionales bajo el principio de propiedad originaria y conforme lo señala el artículo 27 de la Constitución. El párrafo 3o. del mismo artículo también señala que la nación tendrá en todo tiempo el "derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación".

NUESTROS DERECHOS

Esta facultad de regulación junto con la de imponer las modalidades a la propiedad privada, son precisamente la base jurídica constitucional para que el aprovechamiento de los recursos naturales sea realizado de la manera como lo prescriben las leyes y demás disposiciones.

En este sentido las modalidades impuestas a las actividades industriales conforme al artículo 25 constitucional y a la propiedad privada conforme al artículo 27, son la base constitucional para la regulación ambiental de los recursos naturales.

2. Facultades ambientales de los estados

Corresponden a los estados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal.
- 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.
- 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.
- La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de confor-

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

midad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley.

- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales.
- 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.
- 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.
- 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.
- La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con la participación de los municipios respectivos.
- 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 descompo-

NUESTROS DERECHOS

sición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras.

- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios.
- La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.
- 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.
- La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental.
- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.
- 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 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- 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.
- La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente.
- La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

- 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.
- 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.

3. *Facultades ambientales de los municipios*

Corresponden a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

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

NUESTROS DERECHOS

- 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.
- 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.
- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas, lumínicas 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.
- 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.
- La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en los térmi-

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

nos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas.

- 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.
- 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.
- La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.
- 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.
- La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental.
- 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.
- La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente.
- 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

NUESTROS DERECHOS



en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los estados.

4. *Mecanismos de coordinación*

Uno de los más grandes retos para la aplicación del derecho ambiental mexicano, es precisamente la definición clara de las autoridades que deben intervenir para dar solución a los casos ambientales.

Por el sistema de distribución de atribuciones y concurrencias que en México tenemos, es necesario que se tomen en cuenta los mecanismos de coordinación previstos en la legislación para que se permitan salvar los obstáculos

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

que se generan por la falta de delimitación de competencias para la aplicación de la Ley.

El fundamento constitucional es el artículo 116, que en su fracción VII señala:

La Federación y los estados, en los términos de la 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.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Con este fundamento constitucional la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala cuál es el mecanismo de coordinación en materia ambiental y se encuentra en los artículos 11 y 12, que señalan:

- El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.
- El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento.
- La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal.
- 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.
- La protección, preservación y restauración de los recursos naturales a que se refiere esta Ley, y de la flora

NUESTROS DERECHOS

y fauna silvestre, así como el control de su aprovechamiento sustentable.

- La realización de acciones operativas tendentes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento.
- La realización de acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Los convenios de coordinación deben ajustarse a las siguientes bases:

- Definir con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo.
- Ser congruente el propósito de los convenios o acuerdos de coordinación con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo y con la política ambiental nacional.
- Describir los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración.
- Especificar la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga.
- Definir el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación.
- Contener las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo.
- Los convenios a que se refiere el presente artículo, deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial del gobierno local respectivo.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

5. *La concurrencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico*

La fracción XXIX, inciso G, del artículo 73 señala que el Congreso debe de establecer el sistema de concurrencias, y que a la letra dice:

Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente de preservación y restauración del equilibrio ecológico (*Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987).

Según explica Manuel González Oropeza en “La concurrencia en materia ecológica de la Federación, estados y municipios”,

cuando la Constitución determina en su fracción XXIX-G del artículo 73 la concurrencia entre tres niveles de gobierno del Estado federal, sólo puede referirse a una concurrencia legislativa que se delimite a través de una ley que se delimita a través de una ley general y que se complementa con leyes locales. El artículo que confiere al Congreso de la Unión las facultades expresas para que legisle, como lo es el artículo 73 constitucional, sólo puede referirse a una concurrencia legislativa entre los únicos niveles de gobierno facultados para legislar, es decir, entre la Federación y los estados, ya que los municipios sólo gozan de facultad reglamentaria.

La regla básica para el reparto de facultades entre los estados y la Federación la encontramos en el artículo 124 de la Constitución, al tenor del cual las facultades de la

NUESTROS DERECHOS

Federación deben estar expresamente consagradas. Sin embargo, esta regla acepta la excepción del artículo 73 fracción XXX en la que se establece que el Congreso federal tiene la facultad para “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

En este mismo sentido el maestro González Oropeza señala:

la ley general definirá qué acciones pueden los estados efectuar, bien expresa o tácitamente, el hacer exclusivas ciertas materias para la Federación. Los estados estarán facultados para legislar en todo aquello que no contravenga a la ley general. La regla de la fracción XXIX-G excepciona, por lo tanto, la regla básica del artículo 124 que no permite la concurrencia sino sólo el ejercicio por parte de los estados de facultades reservadas, es decir, no expresas para la Federación.

A este respecto, el presidente Miguel de la Madrid señaló en *El marco legislativo para el cambio*, al momento de presentar la iniciativa de la reforma, misma que adicionaba al artículo 73 la fracción XXIX-G:

creemos que la aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece el más adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico, pues habiendo fenómenos de carácter general que serán competencia de la Federación, existen otros, que al afectar sólo a un estado o a un municipio, deberán ser atendidos por ellos mismos, de ahí que la concurrencia aparezca como una solución adecuada para poder atender en los distintos ámbitos de competencia, desde el municipal hasta el federal, lo relativo a la protección al ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. A nuestro juicio, no cabe

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

duda que los estados y municipios deben participar crecientemente en la política ecológica. Con esta adición será posible iniciar el progresivo perfeccionamiento del marco jurídico que ahora reserva la legislación y la acción en materia ecológica a la Federación.

VIII. APLICACIÓN DE LA LEY

Los mecanismos para la defensa del derecho ambiental mexicano se encuentran en un periodo de estructuración. Desde 1988, cuando se puso en vigor la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se inicia un periodo de aplicación de sus principios a partir de la creación de instituciones administrativas que van, desde el fortalecimiento de la autoridad ambiental, hasta la creación de una serie de normas técnicas ambientales

1. *La autoridad ambiental*

A nivel federal las funciones ambientales las encontramos en:

- El Consejo de Salubridad General, quien constitucionalmente tiene la facultad de establecer medidas para la lucha en contra de la contaminación ambiental y la protección al ambiente, si bien hasta la fecha y desde su creación en 1917 no ha ejercitado estas facultades, que podemos denominar de excepcionales para hacer frente a una emergencia, existe la posibilidad que ante una contingencia ambiental opere esta autoridad, que es la máxima en materia ambiental y que tiene su fundamento en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución.

NUESTROS DERECHOS

- En el Congreso de la Unión existen en la Cámara de Diputados, la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, y en la Cámara de Senadores la Comisión de Medio Ambiente. Otras comisiones se vinculan con éstas, como la de Recursos Energéticos, Recursos Hidráulicos, la de Bosques, la de Marina; en general aquellas que a su vez se encargan del análisis para legislar en materia de recursos naturales (fue en el seno de estas comisiones en las que se llevó a cabo la consulta pública para las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, durante 1995 y que culminaron en la Reforma el 13 de diciembre de 1997).
- La Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca es la dependencia del Ejecutivo federal que tiene las atribuciones en materia ambiental y de recursos naturales.
Cabe aclarar que dentro de los órganos desconcentrados los que destacan en materia ambiental son el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional del Agua.
- Los delitos ambientales del orden federal que se encuentran tipificados el Código Penal para el Distrito Federal y que se aplican en toda la República en el orden federal (reformado en 1996 para incorporar a los delitos ambientales, según aparece en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de 1996 y del 24 de diciembre de 1996), son perseguidos por la Procuraduría General de la República, que tiene una Fiscalía Especial para este tipo de delitos. Por las reformas de 1996, ahora cualquier persona puede hacer la denuncia penal directa ante un Ministerio Público federal para que se inicie el procedimiento penal, y

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

como primer paso de ello se integre la averiguación previa.

A nivel estatal las funciones ambientales las encontramos en:

- Los congresos locales, generalmente cuentan con una comisión de ecología o medio ambiente, en la que los diputados locales hacen los anteproyectos de leyes estatales en esta materia.
- Los gobiernos de los estados cuentan con autoridades ambientales dentro del esquema de organización de los ejecutivos estatales, en ocasiones son secretarías de Ecología, Recursos Naturales y Pesca, como el caso de Chiapas o el Estado de México; Subsecretaría de Ecología, como en el caso de Aguascalientes o Nuevo León; Dirección de Ecología, como los casos de Campeche, Colima y Durango; Departamento de Ecología en el caso de Chihuahua; Consejo Estatal de Ecología, como son los casos de Hidalgo y Jalisco; coordinación de Ecología, casos de Tlaxcala y San Luis Potosí, o como Unidad en el caso de Oaxaca.

Esta diversidad de dependencias y el hecho de que su jerarquía como autoridad en cada estado sea distinta, refleja una serie de incongruencias. La primera es la falta de uniformidad a nivel estatal para enfrentar los problemas ambientales; para algunos estados es una lucha marginal y se refleja en que apenas es un departamento. La segunda es la falta de compromiso por parte de los legisladores y los ejecutivos locales, ya que considerar que la materia ambiental no merece una dependencia en la que el gobernador del estado directamente acuerde con el responsable de esta materia, es alejarse del problema y de la toma de

NUESTROS DERECHOS

decisiones para resolver los problemas ambientales. La tercera es una cuestión primordial y tiene que ver con el dinero asignado en el estado a la materia ambiental, si la dependencia está en un quinto nivel, es obvio que el presupuesto será de la misma magnitud.

Es importante destacar que en cada estado existen delegaciones de la autoridad ambiental federal, en ellos podemos encontrar tanto la Delegación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, como de dos organismos desconcentrados, la delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y las gerencias estatales de la Comisión Nacional del Agua.

A nivel municipal encontramos que la autoridad ambiental se ejerce por:

- El presidente municipal, a través de direcciones municipales de ecología, aunque existen otras direcciones que tienen que ver con problemas ambientales en los municipios, como es el caso de Limpia, Transporte, Parques y Jardines, entre otras.
- En algunos ayuntamientos existe la figura del Regidor Ecológico, que funge como una instancia de enlace entre la autoridad ambiental municipal y a otros niveles y los pobladores del municipio.

Como puede apreciarse después de este breve recuento, las funciones de la autoridad ambiental son diversas; para esquematizarlas presentamos al final el anexo 2.

2. *La autoridad ambiental y las denuncias*

Es ante estas autoridades y delegaciones mencionadas en donde cualquier persona puede denunciar los hechos que se consideren que ambientalmente estén mal realizados, o cuando se tiene conocimiento de que se llevan a cabo sin autorización o violando las normas ambientales.

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

Si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación. Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (artículo 189, LGEEPA).

NUESTROS DERECHOS



Para hacer la denuncia basta con presentarla en los términos que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala, y que son:

La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga:

- El nombre o razón social, domicilio, teléfono —si lo tiene— del denunciante y, en su caso, de su representante legal.
- Los actos, hechos u omisiones denunciados.
- Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

Podrá formularse la denuncia por vía telefónica, en cuyo supuesto el servidor público que la reciba, levantará acta circunstanciada, y el denunciante deberá ratificarla por es-

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

crita en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.

Si el denunciante solicita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente guardar secreto respecto de su identidad, por razones de seguridad e interés particular, ésta llevará a cabo el seguimiento de la denuncia conforme a las atribuciones que dicha Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables le otorgan.

No se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, una vez recibida la denuncia, acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará. En caso de recibirse dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará la acumulación en un solo expediente, debiéndose notificar a los denunciantes el acuerdo respectivo.

Una vez registrada la denuncia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma.

Si la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente acusará de recibo al denunciante pero no admitirá

NUESTROS DERECHOS

la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado (artículo 190, LGEEPA).

En el caso de delitos ambientales, toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos previstos por el Código Penal ante el Ministerio Público.

3. *Procedimientos de control ambiental*

A continuación señalaremos los procedimientos específicos para la aplicación del control ambiental, que se definen por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el artículo 3o. fracción IX: Control, inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley Ambiental.

El procedimiento de inspección y vigilancia se encuentra en el título sexto capítulo II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en sus artículos 161 a 169.

En el primero se señala a la Secretaría (Semarnap) como la autoridad encargada de realizar los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las que de ella se deriven. Conforme al Reglamento Interior de la Semarnap, a quien corresponde esta facultad es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). Cabe señalar que para el caso del agua, quien lleva a cabo la inspección es la Comisión Na-

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

cional del Agua y se realiza la visita con fundamento de la Ley de Aguas Nacionales.

La Profepa y Conagua, para el caso de la contaminación del agua, podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus reglamentos y normas oficiales mexicanas en materia ambiental.

Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente, fundada y motivada, expedida por Profepa y Conagua para el caso de la contaminación del agua, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta.

El personal autorizado, al iniciar la inspección se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibir la orden respectiva y le entregará copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.

En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.

NUESTROS DERECHOS

En toda visita de inspección se levantará un acta, en la que constarán en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que señala:

- Nombre y denominación o razón social del visitado.
- Hora, mes y año en que inicie y se conduzca la diligencia.
- Calle, número, población, colonia teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio, delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentra ubicado el lugar en el que se practique la visita.
- Número y fecha del oficio de comisión que la motivó.
- Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia.
- Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos.
- Datos relativos a la actuación.
- Declaración del visitado, si quiere hacerla.
- Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo el de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no invalida el acta y se debe únicamente asentar por parte del verificador la razón del porqué no firmó.

Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado. A continuación se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado. Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.

La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

También, con quien se entienda la diligencia estará obligada a proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la Ley. La información debe mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial.

La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.

Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerir al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias,

NUESTROS DERECHOS

autorizaciones o concesiones respectivas, fundando y motivando el requerimiento, señalando el plazo que corresponda, y para que dentro del término de quince días exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes, en relación con la actuación de la Secretaría.

Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo de tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos.

Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Profepa y Conagua para el caso de la contaminación del agua, procederá, dentro de los veinte días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

Cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer además de la sanción o sanciones que procedan conforme al artículo 171 de esta Ley, una multa adicional que no exceda de los límites máximos señalados en dicho precepto.

En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por la Profepa o Conagua para el caso de la contaminación del agua, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de dicha Ley, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos.

A. Procedimientos en materia de recursos naturales

a) Procedimientos de inspección ocular en la importación y exportación de especies de flora y fauna silvestre y acuática, sus productos y subproductos

Procedimientos de inspección ocular en la importación y exportación de especies de flora y fauna silvestre y acuática, sus productos y subproductos a que se hace referencia en los artículos 4o., 5o., 6o. y 7o. del Acuerdo

NUESTROS DERECHOS

Corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente llevar a cabo las acciones de inspección relacionadas con los procesos de importación, exportación y reexportación de especies protegidas, endémicas, amenazadas y en peligro de extinción de flora y fauna silvestres y acuáticas, sus productos y subproductos.

La Profepa, a través de la subprocuraduría de recursos naturales y sus delegaciones, realizará las acciones de inspección ocular mediante el personal autorizado, mismo que deberá portar identificación oficial vigente. Considerando la frecuencia y el volumen a la exportación e importación de flora y fauna silvestre, sus productos y subproductos, se han determinado como puntos de entrada y salida preferentes a la inspección ocular, las siguientes aduanas: Aeropuerto (Distrito Federal), Nuevo Laredo (Tamaulipas), Tijuana (Baja California), Ciudad Juárez (Chihuahua), Nogales (Sonora), Veracruz (Veracruz), Int. de Aguascalientes, Guadalajara (Jalisco), Tampico (Tamaulipas), Mexicali (Baja California), México (Distrito Federal), Matamoros (Tamaulipas), Reynosa (Tamaulipas), Ciudad Hidalgo (Chiapas), Tecate (Baja California), Ciudad Acuña (Coahuila), Piedras Negras (Coahuila), RM de Quevedo, (Chiapas), Cancún (Quintana Roo), Lázaro Cárdenas (Michoacán), Puerto Vallarta (Jalisco), León (Guanajuato), Monterrey (Nuevo León.) Las delegaciones de la Profepa en las entidades federativas promoverán el ajuste de los horarios de inspección al de operación de las aduanas.

El importador, exportador y/o agente aduanal o su representante presentará, para la inspección ocular, la documentación original siguiente:

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

- Autorización de importación y/o exportación de especies, de flora y fauna silvestres y acuáticas, sus productos y/o subproductos, expedidos por la Dirección General de Vida Silvestre del INE.
- Certificado CITES, en caso de tratarse de especies, sus productos o subproductos, contenidas en el listado vigente de los apéndices de CITES, expedidos por la Dirección General de Vida Silvestre del INE.
- Documentación comprobatoria del cumplimiento de los requisitos para la importación y/o exportación.
- Pedimento aduanal y factura(s), en original y copia.

Una vez revisada la documentación requerida, y en caso de que se observe que ésta no está completa o los datos asentados en ella no son los correctos, procederá el inspector a levantar acta circunstanciada de las irregularidades detectadas, contando el importador, exportador y/o agente aduanal o su representante con un plazo de diez días hábiles, y por única vez, para subsanar la irregularidad respectiva y continuar el trámite.

En caso de tratarse de una importación y/o exportación parcial, se anotará al reverso del original de la autorización de importación y/o exportación el número de pedimento aduanal, cantidad importada o exportada, saldo, firma y fecha de la inspección. Para los certificados CITES se autorizan saldos, únicamente a la importación, anotándose al reverso del original del certificado: número del pedimento aduanal, cantidad importada, saldo, firma y fecha de la inspección.

Una vez presentada la documentación original conforme a las instrucciones señaladas en el apartado VIII "Procedimientos de control ambiental", del presente cuadernillo, se procederá a la inspección ocular de las especies, sus

NUESTROS DERECHOS

productos y/o subproductos, conforme al procedimiento siguiente:

- El inspector realizará la inspección física de las mercancías a efecto de constatar que éstas sean las que se describen en la documentación presentada; si los datos coinciden, otorgará la autorización sellando el certificado CITES y/o la autorización de importación y/o exportación, regresando los originales al importador, exportador y/o agente aduanal o su representante para la conclusión de su trámite.
- Si en la inspección ocular a la exportación en puertos, aeropuertos y fronteras existen irregularidades, se levantará acta circunstanciada, conforme al procedimiento administrativo que establece la ley de la materia. El inspector hará del conocimiento de las autoridades aduanales este hecho, a efecto de que no permitan la salida de las mercancías respectivas y procederá a la retención de las especies, productos y subproductos a efecto de que la Profepa determine el destino que se dará a los mismos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- Si en la inspección ocular a la importación en puertos y aeropuertos existen irregularidades, y las especies, productos y/o subproductos se encuentran dentro del territorio nacional, se procederá a levantar acta circunstanciada en la que Profepa ordene la devolución de los mismos, a efecto de dar cumplimiento al artículo VIII, inciso b), de CITES.
- Si en la inspección ocular a la importación en fronteras existen irregularidades, se elaborará acta circunstanciada en la que se niegue la introducción al territorio nacional, procediendo a boletinar tal situación a las delegaciones de Profepa, para que no permitan la

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

importación de las especies, productos y subproductos respectivos. El inspector entregará al importador, exportador y/o agente aduanal o su representante copia con firmas autógrafas del acta referida.

b) Sanidad de productos y subproductos forestales

Procedimientos para la inspección ocular y de sanidad de productos y subproductos forestales para la importación en puertos, aeropuertos y fronteras a que se hace referencia en los artículos 2o. y 3o. del Acuerdo.

Corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente llevar a cabo las acciones de inspección ocular y sanitaria forestal para la importación de productos y subproductos forestales en puertos, aeropuertos y fronteras.

La Profepa, a través de sus unidades administrativas competentes, realizará la inspección ocular y la inspección de la autorización sanitaria forestal mediante el personal autorizado por la subprocuraduría de Recursos Naturales, mismo que deberá portar identificación oficial vigente.

La Profepa realizará la inspección ocular y sanitaria de los productos y subproductos forestales según corresponda, conforme a las copias de las autorizaciones expedidas por la Dirección General Forestal de Semarnap y, en su caso, por las delegaciones de dicha Secretaría, de acuerdo con lo establecido en los artículos 2o. y 3o. del Acuerdo.

El importador y/o agente aduanal o su representante deberá registrarse en el libro de control y presentarse con el inspector, quien anotará los datos que correspondan en

NUESTROS DERECHOS

el Registro de Trámite para Inspección Sanitaria Forestal de Importación, y procederá a realizar la inspección de la siguiente documentación, en original y copia:

- Autorización sanitaria de importación.
- Certificado fitosanitario internacional expedido por autoridades sanitarias del país de origen.
- Constancia de procedencia, en su caso.
- Documentación comprobatoria del cumplimiento de los requisitos para la importación: pedimento aduanal y factura(s).
- Comprobante de tratamiento(s) previo(s), cuando, en su caso, se requiera.

En el caso de que la documentación se presente incompleta, o con errores u omisiones, se suspenderá el trámite



DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

y el inspector circunstanciará el incumplimiento en la hoja de registro de trámites o procedimientos.

Si la documentación se presenta completa, el inspector procederá a efectuar la inspección ocular, levantando acta circunstanciada, en la cual hará constar la presencia o ausencia de plagas o enfermedades en los productos o subproductos forestales.

Asimismo, si la autorización sanitaria forestal no establece muestreo y/o tratamiento cuarentenario y de la inspección ocular y sanitaria del embarque se determine que los productos o subproductos forestales cumplen con la documentación requerida y se encuentran libres de plagas o enfermedades, el inspector sellará el certificado fitosanitario con lo que se comprobará el cumplimiento de las disposiciones aplicables y devolverá al importador y/o agente aduanal o su representante la documentación original, a efecto de que continúe con los trámites que correspondan.

Cuando la autorización sanitaria forestal así lo establezca, o de la inspección sanitaria del embarque se detecten plagas o enfermedades, el inspector realizará el muestreo requerido y levantará el acta circunstanciada en la que, en caso de encontrar plagas o enfermedades, ordenará la retención y cuarentena de los productos, enviando las muestras a la Dirección General Forestal de la Semarnap para su diagnóstico y dictamen técnico.

De acuerdo con el resultado del análisis de las muestras remitidas, la Dirección General Forestal de la Semarnap emitirá el dictamen técnico en el que se determinará la aplicación de una o varias de las medidas que a continuación se mencionan:

- Tratamiento de fumigación, desinfección y/o desinsectación, mismos que se realizarán en los centros

NUESTROS DERECHOS

autorizados, bajo la supervisión del inspector de la Profepa. Una vez realizado el o los tratamientos cuarentenarios necesarios, el centro autorizado expedirá constancia del tratamiento cuarentenario aplicado.

- Destrucción o retorno de la mercancía a costa del importador. En este caso, el inspector de Profepa levantará un acta circunstanciada en original y tres copias, proporcionando una copia con firmas autógrafas al importador o al agente aduanal o su representante.

Cuando el importador presente constancia de tratamiento cuarentenario emitido por un servicio autorizado, el inspector sellará la autorización sanitaria forestal con lo que se comprobará el cumplimiento de las disposiciones aplicables y procederá a devolver la documentación original al importador, dando por concluida la inspección ocular.

Si la importación es parcial, se anotará al reverso del original de la autorización sanitaria forestal el número del certificado fitosanitario internacional, el número de pedimento aduanal, cantidad importada, saldo, firma y fecha de inspección.

En los casos en que los productos o subproductos forestales a importar no requieran de autorización sanitaria forestal conforme al artículo 2o. del Acuerdo, sólo serán sujetos a inspección ocular por parte del inspector de la Profepa, quien únicamente verificará que los datos consignados en la documentación que acredita su legal procedencia coincidan con la descripción física de las mercancías.

Las disposiciones administrativas relativas a la importación, exportación y reexportación de las mercancías sujetas a regulación por parte de la Semarnap a que se hace referencia en el Acuerdo, se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, penal o civil en que pudiere

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

incurrir el importador, exportador o agente aduanal o su representante.

B. El recurso de revisión

En el capítulo V del título sexto, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en los artículos 176 a 182 se dedica al recurso de revisión que se interpone directamente ante la autoridad que emitió la resolución, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

Las resoluciones por las que se interpone el recurso son las definitivas, dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus reglamentos y normas oficiales mexicanas. Éstas podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. La autoridad que emitió la resolución impugnada, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.

Cuando con la interposición del recurso de revisión, el promovente solicite la suspensión del decomiso, la autoridad podrá ordenar la devolución de los bienes respectivos al interesado, siempre y cuando sea procedente el recurso, y se exhiba garantía por el monto del valor de lo decomisado, el cual será determinado por la Secretaría, de

NUESTROS DERECHOS

acuerdo con el precio que corra en el mercado, al momento en que deba otorgarse dicha garantía. En el supuesto en que no se cumplan los requisitos anteriores, la autoridad determinará el destino final de los productos perecederos y de las especies de flora y fauna silvestre vivas, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las demás que resulten aplicables. Por lo que se refiere a los bienes distintos a los señalados anteriormente, éstos se mantendrán en depósito y no podrá disponerse de ellos hasta en tanto cause estado la resolución correspondiente.

La suspensión del decomiso no procederá cuando:

- Se trate de especies de flora y fauna silvestre que carezcan de la concesión, permiso o autorización correspondiente.
- Se trate de especies de flora y fauna silvestre extraídas o capturadas en época, zona o lugar no comprendidos en la concesión, permiso o autorización respectivos, así como en volúmenes superiores a los establecidos.
- Se trate de especies de flora y fauna silvestre declaradas en veda o sean consideradas raras, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial conforme a esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables.
- Se trate de especies de flora y fauna silvestre decomisadas a extranjeros, o en embarcaciones o transportes extranjeros.
- Se trate de productos o subproductos de flora y fauna silvestre, armas de caza, artes de pesca y demás objetos o utensilios prohibidos por la normatividad aplicable.

- Se trate, por último, de materias primas forestales maderables y no maderables, provenientes de aprovechamientos para los cuales no exista autorización.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es la ley supletoria en lo que se refiere a los demás trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 176 de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En caso de que se expidan licencias, permisos, autorizaciones o concesiones contraviniendo la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, serán nulas y no producirán efecto legal alguno, y los servidores públicos responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación en la materia. Dicha nulidad podrá ser exigida por medio del recurso a que se refiere el artículo anterior.

4. *La denuncia penal*

En aquellos casos en que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la Profepa y la Conagua en materia de contaminación del agua tengan conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formularán ante el Ministerio Público federal la denuncia correspondiente.

Toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación aplicable.

NUESTROS DERECHOS

La Profepa y la Conagua en materia de contaminación del agua, proporcionarán, en las materias de su competencia, los dictámenes técnicos o periciales que le soliciten el Ministerio Público o las autoridades judiciales, con motivo de las denuncias presentadas por la comisión de delitos ambientales.

5. *El recurso de revisión y el derecho a un medio ambiente adecuado y sano (artículo 180 de la LEGEEPA)*

El recurso de revisión es el procedimiento administrativo por excelencia en el derecho administrativo mexicano. Sin embargo, para el caso ambiental requería de tener nuevos alcances para realmente ser un medio de defensa para el derecho a un medio ambiente adecuado.

Por ello, en las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en 1996, al establecerse como objeto de la ley el derecho a un medio ambiente adecuado, se requería de un mecanismo que pudiera hacer más efectivo este derecho.

Cabe aclarar que la reforma constitucional que incorpora el derecho a un medio ambiente adecuado es del 28 de junio de 1999, las reformas que incorporan este mecanismo fueron tres años antes, por lo que será necesario adaptar este procedimiento al rango constitucional que ahora tiene este derecho.

El recurso de revisión que consagra el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es el siguiente:

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

Artículo 180. Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo.

Quienes tienen el derecho de interponer este recurso son las personas físicas y morales de las comunidades afectadas por la resolución, cuando consideren, y así lo demuestren en el procedimiento, que la misma contravenga las disposiciones de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma y las obras o actividades aprobadas originan —o pueden originar— un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida.

El recurso de revisión tradicionalmente puede interponerse por el promovente, quien lleva a cabo una serie de acciones y actividades que se encuentran sujetas al control administrativo a partir de la aplicación de las leyes, reglamentos o normas oficiales mexicanas, así como de cualquier otra ins-

NUESTROS DERECHOS

titución que establezca obligaciones o limitaciones como es el caso de los programas de ordenamiento ecológico o de las áreas naturales protegidas o de cualquier otro tipo.

El artículo 180 permite que el tercero, es decir, cualquier persona de la comunidad en donde se ubica la obra, puede sentirse afectado por las decisiones administrativas y la aplicación de la normatividad y aun considerar que ésta no está siendo aplicada adecuadamente, y a partir de la interposición del recurso de revisión, hacer valer sus derechos dentro del procedimiento.

De esta manera se concreta lo que, hasta esta reforma, se encontraba en el terreno de los intereses difusos y sin posibilidad de defensa por los mecanismos procesales con los que contaba el derecho mexicano para la defensa de estos derechos. Una vez interpuesto el recurso con el fundamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se ponen en marcha todos los mecanismos que procesalmente son posibles e inclusive, puede llegar el caso a la Suprema Corte de Justicia.

Este recurso procesal para concretar el derecho a un medio ambiente adecuado es uno de los más importantes pasos para la defensa de nuestros derechos que sólo con nuevas instituciones y mecanismos procesales hace posible su salvaguarda.

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

IX. REFLEXIÓN FINAL

Como pudo apreciarse en el desarrollo del presente análisis, el derecho a un medio ambiente adecuado forma parte de nuestros derechos constitucionales. Estos derechos, del más alto rango requieren de mecanismos efectivos para su defensa y salvaguarda.

Para garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado se requiere de establecer a su vez una nueva forma de ser y deber ser. Una de las formas, que deben de ser el fundamento para este derecho, es el desarrollo sustentable; es a partir de este concepto que muchas de las premisas en las que se fundamenta este derecho pueden hacerse efectivas.

Consideramos que nuestros derechos en el futuro serán fundamentalmente ambientales y por ello debemos de intentar cumplir con el compromiso que implícitamente consagran que es, tal y como lo dijo Bárbara Ward, “el deber de la esperanza”.

Tenemos el deber de la esperanza de que nuestros derechos ambientales sean cada vez más efectivos para poder aplicar al derecho ambiental mexicano como el derecho del futuro y la esperanza.

ANEXOS

ANEXO 1. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

La legislación ambiental específica en materia ambiental es la siguiente:

1. General

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988 con reformas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1996.

2. Local

- Ley Ambiental para el Distrito Federal (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 1996).
- Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de Aguascalientes (publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 26 de marzo de 1989).
- Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Baja California (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 29 de febrero de 1992).
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur (publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 30 de noviembre de 1991).
- Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Campeche (publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Campeche* el 22 de junio de 1994).
- Ley para la Conservación Ecológica y Protección al Ambiente del Estado de Coahuila (publicada en el *Periódico Oficial* de fecha 30 de enero de 1990).

NUESTROS DERECHOS

- Ley de Preservación Ambiental del Estado de Colima (*Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 6 de octubre de 1990).
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chiapas (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 31 de julio de 1991).
- Ley Ecológica para el Estado de Chihuahua (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 26 de octubre de 1991).
- Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Durango (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 20 de mayo de 1990).
- Ley Ecológica para el Estado de Guanajuato (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 28 de agosto de 1990).
- Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Guerrero (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno de Estado* de fecha 19 de marzo de 1991).
- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Hidalgo (publicada en la *Gaceta Ecológica del Estado* de fecha 8 de agosto de 1989).
- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 6 de junio de 1989).
- Ley de Protección al Ambiente del Estado de México (publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado*, de fecha 11 de noviembre de 1991).
- Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo* de fecha 7 de mayo de 1992).
- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 9 de agosto de 1989).
- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Nayarit (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 29 de enero de 1992).

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 26 de junio de 1989).
- Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Oaxaca (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 12 de abril de 1991.)
- Ley de Protección al Ambiente y al Equilibrio Ecológico del Estado de Puebla (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 22 de noviembre de 1991).
- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Querétaro (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 26 de mayo de 1988).
- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo (publicada en el *Periódico Oficial del Estado* de fecha 14 de abril de 1989).
- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Sinaloa (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 12 de julio de 1991).
- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 3 de enero de 1991).
- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Tabasco (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 20 de diciembre de 1989).
- Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Tamaulipas (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 12 de diciembre de 1991).
- Ley de Ecología y de Protección al Ambiente del Estado de Tlaxcala (promulgada el 22 de febrero de 1994).
- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Veracruz (publicada en el *Periódico Oficial del Estado* de fecha 22 de mayo de 1990).
- Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Yucatán (publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 21 de diciembre de 1988).
- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Zacatecas (publicada en el *Periódico*

NUESTROS DERECHOS

Oficial del Gobierno del Estado de fecha 27 de diciembre de 1989).

2. Reglamentos

- Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.
- Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos.
- Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada.
- Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

Por las reformas de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se tienen que expedir nuevos reglamentos en esta materia; sin embargo, hasta el momento de redactar el presente cuadernillo no se habían expedido los nuevos textos.

4. Normas Oficiales Mexicanas

Las normas ambientales tienen la nomenclatura de NOM- ECOL; pero si son para el control de contaminación atmosférica tienen las siglas CCAT; para la contaminación del agua es CCA; para el control ambiental, CCAM.

5. Legislación ambiental conexas

La Ley Ambiental y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por tener como objetivo al ambiente

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

que dentro de su contenido está la integralidad y una concepción totalizante no puede abarcar a toda la materia ambiental ya que el ambiente a su vez se encuentra regulado por otras leyes. Por ello es necesario destacar a la legislación que de manera conexas y complementaria debe de ayudar a la defensa y salvaguarda del derecho a un medio ambiente adecuado.

A. Leyes

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.
- Ley General de Asentamientos Humanos de 21 de julio de 1993.
- Ley de Pesca, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 1992.
- Ley Forestal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1992.
- Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1994.
- Ley Federal de Caza, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1952.
- Ley de Comercio Exterior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de julio de 1993.
- Ley Aduanera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de julio de 1992.
- Ley Federal de Derechos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1981.

B. Reglamentos

- Reglamento de la Ley de Pesca, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1992.

NUESTROS DERECHOS

- Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 1994.
- Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Sanidad Vegetal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1980.
- Reglamento de la Ley Aduanera, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 1996.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de julio de 1996.

C. Plan y programas

- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1995.
- Programa Nacional de Medio Ambiente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de abril de 1996.

D. Acuerdos

- Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y que modifica al similar de fecha 29 de agosto de 1994, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1995.
- Acuerdo que modifica al diverso que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de julio de 1996.
- Acuerdo por el que se establece el calendario para la captura, transporte y aprovechamiento racional de aves canoras y de ornato vigente.
- Acuerdo por el que se establece el calendario cinegético vigente.

ANEXO 2. NIVELES Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

| <i>Niveles y distribución de competencias de la gestión ambiental en México</i> | | | | |
|---|---|---|--|-----------------------------|
| <i>Funciones de gestión ambiental</i> | <i>Federal</i> | <i>Estatal</i> | <i>Municipal</i> | <i>Atribución</i> |
| Política ambiental | Política nacional | Política estatal | Política local | Poder Ejecutivo |
| Formulación de la política ambiental | Plan Nacional de Desarrollo Programa sectorial de medio ambiente | Plan estatal de desarrollo | Programas de desarrollo municipal | Poder Ejecutivo Coplades |
| Coordinación de la política ambiental | Convenios de desarrollo | Convenios de coordinación | Convenios de coordinación con otros municipios y con el estado | Poder Ejecutivo |
| Relaciones internacionales, fronteras y regionales | Tratados y convenios internacionales | ----- | ----- | Poder Ejecutivo |
| Ordenamiento ecológico | Ordenamiento general del territorio | Programas estatales de ordenamiento ecológico | Programas de ordenamiento ecológico municipal | Poder Ejecutivo |

NUESTROS DERECHOS

| <i>Niveles y distribución de competencias de la gestión ambiental en México</i> | | | | |
|---|--|---|--|-------------------|
| <i>Funciones de gestión ambiental</i> | <i>Federal</i> | <i>Estatal</i> | <i>Municipal</i> | <i>Atribución</i> |
| Evaluación de impacto ambiental | Evaluación de impacto ambiental federal | Evaluación de impacto ambiental estatal | Evaluación de impacto ambiental municipal | Poder Ejecutivo |
| Asentamientos humanos y política ambiental | Criterios generales en programas sectoriales siguiendo al PND | Planes y programas estatales de desarrollo urbano | Programas parciales de desarrollo urbano por municipio | Poder Ejecutivo |
| Autoridad de recursos naturales | Gobierno federal | Áreas naturales protegidas estatales | Parques y jardines municipales | Poder Ejecutivo |
| Legislación ambiental | Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente | Leyes estatales | Bandos y reglamentos municipales | Poder Legislativo |
| Reglamentación | Reglamentos | Reglamentos | Reglamentos | Poder Ejecutivo |
| Normatividad | Normas oficiales mexicanas | Normas ambientales (Edo. de México) | ----- | Poder Ejecutivo |
| Otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos | Gobierno federal | Permisos estatales | Uso del suelo. Permisos de construcción | Poder Ejecutivo |
| Concesiones | Gobierno federal | ----- | ----- | Poder Ejecutivo |

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

| <i>Niveles y distribución de competencias de la gestión ambiental en México</i> | | | | |
|---|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| <i>Funciones de gestión ambiental</i> | <i>Federal</i> | <i>Estatal</i> | <i>Municipal</i> | <i>Atribución</i> |
| Aplicación de sanciones | Autoridad federal | Autoridad estatal | Autoridad municipal | Poder Ejecutivo |
| Aplicación de sanciones | Autoridad federal | Autoridad estatal | Autoridad municipal | Poder Ejecutivo |
| Control y vigilancia | Autoridad federal | Autoridad estatal | Autoridad municipal | Poder Ejecutivo |
| Recopilación de información | ***** | ***** | ***** | ----- |
| Monitoreo ambiental | ***** | ***** | ***** | ----- |
| Construcción de obras | ***** | ***** | ***** | ----- |
| Manejo de cuencas | ***** | ***** | ***** | ----- |
| Manejo integral de recursos naturales | ***** | ***** | ***** | ----- |
| Administración de áreas naturales protegidas | ***** | ***** | ***** | ----- |
| Investigación | ***** | ***** | ***** | ----- |
| Educación ambiental | ***** | ***** | ***** | ----- |
| Relaciones con la sociedad civil | ***** | ***** | ***** | ----- |

***** Son actividades que no son exclusivas de la competencia o atribución gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

BRAÑES, Raúl, "Derecho ambiental y manejo integrado de los recursos naturales", *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986.

-----, "Participación social en el proceso de aplicación de la legislación ambiental: alternativas disponibles en México", Borrador para la North American Conference On Environmental Law Second Session Towards Effective Mechanisms for Public Participation in the Protection of the North American Environment (Washington, 7 al 9 de junio de 1993).

----- *et al.*, *Desarrollo y medio ambiente en México. Diagnóstico, 1990*, México, Fundación Universo Veintiuno, en coauspicio con la primera edición, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1990.

BRAVO ÁLVAREZ, Humberto, *La contaminación del aire en México*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1987.

CALDWELL, Keith, *Ecología: ciencia y política medioambiental*.

CARABIAS, Julia y PROVENCIO, Enrique, "El enfoque del desarrollo sustentable", *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1993.

CARMONA LARA, María del Carmen, *Los derechos humanos y el ambiente en América Latina*, Guatemala, Centroamérica, Procuraduría de los Derechos Humanos, 1993, Cuadernos de Derechos Humanos, 2-93.

NUESTROS DERECHOS

- , *La política ecológica en México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas, 1986, tesis doctoral.
- COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, México, CFE-PNUD, 1990.
- DUMONT, René, *Un mundo intolerable: cuestionamiento del liberalismo*, México, Siglo XXI, 1991.
- FUNDACION FRIEDERICH EBERT STIFFUNG, *Desarrollo y medio ambiente en México. Diagnóstico 1990*, México, Fundación Universo Veintiuno-Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- GALLOPIN, Gilberto, "Ecología y ambiente", *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan (coord.), *Derecho ambiental*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapatzalco, 1994.
- GONZÁLEZ, José Juan y CANCINO, Miguel Ángel, "La distribución de competencias en materia ambiental", *Derecho ambiental*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapatzalco, 1994.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "La concurrencia en materia ecológica de la Federación, estados y municipios", *Lex*, octubre de 1995, Suplemento Ecología.
- GONZÁLEZ PACHECO, Cuauhtémoc, *Capital extranjero en la selva de Chiapas 1863-1982*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1983.
- GUIMARAES, Roberto P., "El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sustentable", Carpeta de Trabajo del I Foro del Ajusco, Desarrollo Sostenible y Reforma del estado en América Latina y el Caribe, 11 al 13 de abril, México, 1994.
- HURTUBIA, Jaime, "Ecología y desarrollo: evolución y perspectivas del pensamiento ecológico", *Estilos de desa-*

DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

rollo y medio ambiente en la América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

KAPLAN, Marcos, "Aspectos sociopolíticos del medio ambiente", *PEMEX: ambiente y energía. Los retos del futuro*, México, PEMEX-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

KISS, A., Pacale Kromarec, "Definition et nature juridique d'un droit de l'homme a l'environnement", *Environnement et droits del hombre*, París, UNESCO, 1987.

LEFF, Enrique (coord.), *Medio ambiente y desarrollo en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1990.

-----, "Ambiente y articulación de ciencias", *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986.

MADRID, Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio*, México, Presidencia de la República, 1987, t. 30.

MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor, "Derecho a la salud como derecho humano", *Memoria del Seminario Derechos Humanos y Salud*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Manuales, 1991, núm. 13.

RODGERS, *Environmental Law*, St. Paul Minnesota, West Publishing Co., 1977.

ROZENTAL, Andrés, "Las instituciones internacionales y la promoción del desarrollo sostenible", Carpeta de Trabajo del I Foro del Ajusco, Desarrollo Sostenible y Reforma del estado en América Latina y el Caribe, México, 11 al 13 de abril de 1994.

STRONG, Maurice, "Declaración", *Cambios climáticos. Medio ambiente y desarrollo. Opiniones de los dirigentes del mundo*, Ginebra, Organización Meteorológica Mundial, 1992.

NUESTROS DERECHOS

SUNKEL, Osvaldo, "Introducción. La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en la América Latina", *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

TAMAMES, Ramón, *Ecología y desarrollo. La polémica sobre los límites del crecimiento*.

WARD, Bárbara, "Discurso para Estocolmo. Una sola Tierra", Maurice F. Strong (comp.), México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Derechos en relación con el medio ambiente, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 14 de julio de 2000 en los talleres de Alejandro Cruz Ulloa, Editor. En la edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 37 kg. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kg. para los forros. Consta de 2000 ejemplares.