

El derecho ambiental en México.

Evolución y situación actual

Miguel Ángel Cancino Aguilar*

Resumen:

En este artículo se describen los cambios experimentado en el derecho ambiental a partir de las reformas constitucionales de 2011 y 2012 en materia de derechos humanos (artículo 1º) y la que establece el derecho de las personas a un *medio ambiente sano* para su desarrollo y bienestar (artículo 4º), son modificaciones que le dan un significado nuevo a la elaboración y aplicación de la normatividad ambiental en sentido amplio. La protección del derecho a un medio ambiente sano no sólo compromete la aplicación de la normatividad interna, sino que además exige el estudio de los instrumentos internacionales en la materia, en tanto que son de obligatorio cumplimiento para las autoridades que ejercen el control de constitucionalidad y convencionalidad.

Abstract:

This article describes the changes experienced in environmental law since the constitutional reforms of 2011 and 2012 in the field of human rights (article 1º) and that establishes the right of people to a healthy environment for their development and well-being (Article 4º), are modifications that give a new meaning to the development and application of environmental regulations in a broad sense. The protection of the right to a healthy environment not only compromises the application of internal regulations, but also requires the study of international instruments in the matter, as they are mandatory for authorities exercising control of constitutionality and conventionality.

Sumario: Introducción / I. Las bases constitucionales / II. Los tratados internacionales / III. La legislación ordinaria / IV. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, Profesor de Posgrado de la Universidad Panamericana, Profesor-Investigador UAM-Azcapotzalco.

Introducción

El 8 de febrero de 2012 se modificó el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con el propósito de establecer el derecho de las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar,¹ ajustando el texto que se había incorporado en la propia Constitución desde 1997.

Ese y otros cambios a la normatividad secundaria, algunos de ellos de gran complejidad técnica, han generado un nuevo marco jurídico para la protección del derecho al medio ambiente en México. De esta manera, se podría afirmar que nuestra dogmática en materia ambiental se encuentra en un proceso de revisión y reconstrucción por las implicaciones que tiene en materia de control de convencionalidad, aplicación de principios de derechos humanos² y reformas a la Ley de Amparo. No obstante lo anterior, existen elementos que pueden ayudarnos a dar un panorama general de la legislación ambiental mexicana y su problemática. Podríamos adelantar, desde esa perspectiva, que hay avances, pero que también existen aspectos que aún es necesario enfrentar y solucionar.

I. Las bases constitucionales

I.1. Las normas constitucionales referidas al ambiente

Las disposiciones jurídicas que constituyen las bases constitucionales de la legislación ambiental, están contenidas en los artículos 1º, 4º, 25, 27, 73 y 115 de nuestra Carta Magna.³ Sin embargo, el propio texto constitucional incluye otras disposiciones que se relacionan de manera más específica con aspectos ambientales, de recursos naturales o de ordenamiento territorial, como es el caso de la regulación de las aguas nacionales, la propiedad mine-

¹ La Constitución señala en su artículo 4, vigente: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar”.

² Principalmente destaco la reforma Constitucional al artículo 1 del 10 de junio de 2011 y la reforma en materia de amparo del 6 de junio del mismo año.

³ Antonio Azuela de la Cueva; Miguel Ángel Cancino Aguilar y Concepción Contreras Morales, *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2006, (Colección Investigación) p. 70.

ra, la salubridad general, la zona económica exclusiva, el aprovechamiento de los hidrocarburos y la actividad pesquera, entre otras.⁴

A continuación se describirán las disposiciones que conforman las bases constitucionales del derecho ambiental.

a) Artículo 1º constitucional

Se podría señalar que en la actualidad todos los derechos humanos considerados en nuestra Constitución y en los tratados internacionales, deben ser considerados conforme a las reglas de interpretación y aplicación contenidos en el artículo 1º de la Carta Magna. Tomando en cuenta estos aspectos, los retos en la aplicación del derecho humano a un medio ambiente sano se amplían, entre otros, a los siguientes aspectos.

La interpretación conforme

Como es sabido, el segundo párrafo del artículo 1º constitucional señala que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y los tratados internacionales en la materia. Hasta el momento, principalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha abordado este problema al determinar ciertas reglas para la aplicación de dicho artículo, conforme a la jurisprudencia emitida por el pleno.⁵ En materia administrativa, sobre todo en materia ambiental, no nos hemos preocupado por este aspecto. No obstante, debemos cumplir con esta obligación constitucional. La interpretación conforme, precisamente, es una herramienta de armonización entre las normas jurídicas internacionales y nacionales, que busca aplicar la norma más idónea para ciertas circunstancias.

Dadas las peculiaridades del derecho ambiental y su origen de naturaleza internacional, la aplicación de los tratados internacionales en los actos de autoridad, así como en las demandas de los particulares, será más común que

⁴ El primer tratamiento doctrinal importante sobre la materia fue la obra de Raúl Brañes, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª Ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 772.

⁵ Una de las obras más recientes sobre el tema es la de José Luis Caballero Ochoa, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, (Pról.) Juan N. Silva Meza, México, Editorial Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional), pp. 274.

en otros derechos humanos. En ese sentido, el reto es saber si aplicaremos tal cual las reglas que el Poder Judicial sugiere,⁶ o sí, en su caso, utilizaremos algunas reglas que atiendan las peculiaridades de lo ambiental. Insisto, es de llamar la atención, la falta de discusión en nuestro medio sobre este tópico, cuando el derecho humano a un medio ambiente sano exige una interpretación conforme.

El principio pro persona

En el mismo segundo párrafo del artículo 1º constitucional, se especifica que en esta interpretación conforme se favorecerá “en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Este principio, conocido como *pro persona* e implica acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos. E, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria.⁷

Si bien este principio también se encuentra en construcción en nuestra dogmática constitucional, en materia ambiental adquiere otra connotación. En efecto, a diferencia de otras materias jurídicas, el principio *pro persona* en nuestro caso, siempre será referido a una colectividad. Es decir, el derecho humano a un medio ambiente sano siempre buscará la protección más amplia de las personas en su colectividad. Esta peculiaridad implica cierto matiz interpretativo en el ámbito ambiental. Aun así, parte del problema subsiste, pues las reglas de aplicación determinadas por la SCJN también deben ser respetadas.

Los principios de derechos humanos

En el párrafo tercero del mismo artículo 1º constitucional, se prevé que toda autoridad, en el ámbito de sus competencias, tiene la obligación de

⁶ Ver la tesis “Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos”, núm. De Registro: 160, 525, Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: Libro III, diciembre de 2011, Tomo I, Tesis: P. LXIX/2011 (9ª), p. 552.

⁷ Ariel Alberto Rojas Caballero, “El control de convencionalidad *ex officio*. Origen en el ámbito regional americano, obligatoriedad para los jueces mexicanos, precisión de sus alcances y retos para el Poder Judicial de la Federación”, en *Serie Cuadernos de Jurisprudencia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, núm. 8, octubre de 2012, p. 39.

promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Cumplir con esta obligación es otro reto para la materia ambiental.

De inicio, sabemos que hoy tenemos que considerar la relación de interdependencia entre el derecho a un medio ambiente sano con otros derechos humanos; como los de la salud, la alimentación, agua o vivienda. En el mismo sentido, por su naturaleza de progresividad, saber que las personas que dañen el ambiente no pueden deteriorarlo más, sin siempre buscar una mejora constante de las condiciones de ejercicio del mismo.

El derecho humano a un medio ambiente sano ya no puede verse en su individualidad. No se trata de un problema de mera conceptualización. Va más allá, a la aplicación e interpretación de este derecho fundamental. Una vez más, las autoridades ambientales tenemos mucha tarea por realizar en el futuro inmediato.

b) Artículo 4º constitucional

En 1998 se aprobaron las modificaciones al artículo 4º de la CPEUM para considerar que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Como ya se ha dicho, en 2012, se sustituyó el término adecuado por el de sano.

Sin duda, éste es uno de los derechos más importantes que una persona puede tener en cualquier sistema jurídico, ya que constituye la base para ejercer acciones en contra de obras o actividades que perjudiquen o puedan llegar a afectar negativamente el ambiente o los recursos naturales. Es decir, ese derecho es la llave de acceso a la justicia ambiental, una justicia eficaz, eficiente y oportuna que reconozca ese derecho fundamental como sujeto a protecciones procesales específicas.⁸

Por lo mismo, la forma y términos en que se establezca su naturaleza jurídica, los alcances que se le asignen y la reglamentación a que esté sujeto su ejercicio, son aspectos esenciales que deben ser resueltos satisfactoriamente en los sistemas jurídicos.⁹

⁸ Antonio Azuela de la Cueva y *et. al.*, p. 71.

⁹ *Loc. cit.*

Pese a que el derecho a un medio ambiente, conforme a las reformas constitucionales ya referidas, no tiene ya la naturaleza de programático, sino que puede ser un derecho exigible, una de las tareas pendientes en esta materia es precisamente legislar de mejor manera para crear y fortalecer el acceso a la justicia ambiental, una justicia que proteja efectivamente los derechos fundamentales de los individuos para disfrutar de su medio ambiente y considere además la necesidad de desarrollar actividades y procesos productivos que generen la riqueza necesaria para incrementar la calidad de vida de la población, con todo lo que ello implica.

c) Artículo 25 constitucional

Al establecer que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, el Estado mexicano queda obligado a incluir la variable ambiental en la planeación nacional, consiguiéndose así la regulación relativa a la preservación, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales; en otras palabras, se estableció que el desarrollo económico no debería realizarse a costa de la depredación y deterioro del capital natural del país, sino que debería encontrarse un punto de equilibrio entre las actividades productivas y su aprovechamiento racional.¹⁰

d) Artículo 27 constitucional

Sin duda, éste es uno de los preceptos más importantes entre las bases constitucionales del derecho ambiental, en virtud de los alcances de sus disposiciones sobre las actividades que generen o puedan generar efectos adversos en el ambiente.¹¹

Desde su texto original de 1917, el artículo 27 permitía regular conductas encaminadas a la protección ambiental, aunque no con el carácter integral que establece su texto vigente. En efecto, de ese texto destacan dos disposiciones previstas en sus párrafos primero y tercero. En el primer caso, el artículo 27 constitucional expresa que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente

¹⁰ Cortina, Sofia, *et. al.*, *Océanos y Costas, Análisis del Marco Jurídico e Instrumentos de Política Ambiental en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007, p. 42.

¹¹ *Ibidem.*, p. 72.

a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.¹²

De ese primer párrafo destacan dos normas: la que otorga a la Nación la titularidad originaria de tierras y aguas, y la que establece el derecho de propiedad privada como un derecho derivado, secundario, precario. Lo anterior, significaba negar la naturaleza del derecho de propiedad privada que hasta ese momento había prevalecido en nuestro sistema jurídico; se desconoce el carácter de la propiedad como un derecho natural, anterior y superior a cualquier otro derecho, y se sustituye por un derecho que tiene una función social o que debería cumplir una función social.

Llevar a cabo un análisis o descripción pormenorizada de las implicaciones históricas, económicas, sociales, jurídicas de ese precepto, rebasa con mucho las intenciones de este trabajo. Sin embargo, basta decir que tal disposición es el eje de regulación para el ejercicio del derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico desde 1917, y que entre sus alcances sobresale el hecho de que el ejercicio del derecho de propiedad que corresponde a las personas, siempre estará supeditado al interés de la Nación,¹³ como la titular originaria de cualquier tipo de derecho sobre tierras y aguas en el territorio nacional.¹⁴

Ello implica que la extensión del derecho de propiedad en la realización de cualquier actividad productiva estará limitada por los intereses que la Nación tenga y que se expresen en la propia Constitución y en las leyes que deriven de ella. Es justamente aquí donde adquiere relevancia el tercer párrafo del artículo 27 del ordenamiento que comentamos. En efecto, en él se expresa lo siguiente:

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

¹² Primer párrafo del artículo 27 Constitucional.

¹³ Un análisis ya clásico, sobre el derecho de propiedad puede encontrarse en Martín Díaz y Díaz, *Ensayos sobre la propiedad*, (Comp). Antonio Azuela de la Cueva, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, (Instituto de Investigaciones Jurídicas; Serie Doctrina Jurídica, núm. 636), p. 9 y ss.

¹⁴ Antonio Azuela, Miguel Ángel Cancino y *et al.*, *op. cit.*, p. 72.

lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana [...].

Estas previsiones permiten restringir, limitar, regular el ejercicio del derecho de propiedad cuando, en el desarrollo de actividades o procesos productivos, se pretenda hacer prevalecer los intereses superiores de la sociedad, de la colectividad o de la Nación, sobre intereses o derechos subjetivos, individuales. Asimismo, se establece el derecho de regular los elementos (recursos) naturales susceptibles de apropiación para cuidar de su *conservación*.¹⁵

En 1976 se modificó ese párrafo, con el propósito de adicionar previsiones relacionadas con la planeación de los asentamientos humanos. A partir de esa reforma, el texto del 27 constitucional en la parte relativa estableció que: “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población [...]”.

A partir de esa modificación, el ejercicio del derecho de propiedad sobre el territorio se deberá supeditar a las disposiciones de orden público e interés social que expidan, en el ámbito de sus respectivas competencias, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados y los municipios, con el propósito de hacer valer la disposición constitucional que comentamos.¹⁶

Además, se institucionaliza el proceso de planeación de los asentamientos humanos, al considerarlos una política pública de carácter social.

En el mismo sentido, en 1987, se modificó nuevamente el párrafo tercero que venimos comentando, para establecer lo siguiente: “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para [...] preservar y restaurar el equilibrio ecológico [...]”.

Con ello, se incorpora al texto constitucional la previsión que obliga al Estado a adoptar acciones y programas encaminados al cumplimiento de los fines citados, es decir, la imposición de modalidades a la propiedad y la regulación del aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales se vinculan a la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 74.

¹⁶ *Loc. cit.*

e) Artículo 73 constitucional

Este precepto establece las diferentes materias en que el Congreso de la Unión es competente para legislar. Las fracciones XXIX-C y XXIX-G de este artículo establecen que dicho órgano legislativo está facultado para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercer del artículo 27 de esta Constitución; y en los mismos términos, para la protección del ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Con fundamento en estas disposiciones y conforme a lo dispuesto en el propio artículo 27 de la Constitución, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), como ordenamientos que establecen dos tipos de normas: las federales, que se proponen regular las materias que las propias leyes consideran de competencia de ese orden de gobierno, y los criterios y lineamientos a seguir por las legislaturas locales para que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios puedan ejercer las atribuciones que en cada uno de las materias se les asignan y correspondan.

Al margen del contenido normativo de las distintas materias que se contemplan con la LGAH y en la LGEEPA, conviene señalar que en el caso del último de los ordenamientos, una de sus características fundamentales es la descentralización de funciones en favor de los gobiernos locales.

Si se revisa la legislación emitida y aplicada en el periodo que va de 1917 a 1970, se podrá observar que uno de sus rasgos fundamentales es su carácter federal. En 1971, se reforma el propio artículo 73 constitucional en su fracción XVI para refrendar el carácter federal de la materia.¹⁷

En efecto, en dicha fracción, que establece la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre salubridad general y donde se señalan las bases para ello, se incorpora la siguiente disposición:

Las medidas que el Consejo (de Salubridad General) haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustan-

¹⁷ *Ibidem.*, p. 76.

cias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

Este fue el fundamento constitucional de las leyes y disposiciones reglamentarias que se emitieron entre 1971 y 1987, que tuvieron un carácter higienista y fueron formuladas y aplicadas por las autoridades federales.¹⁸

Para descentralizar la materia y propiciar la participación de los gobiernos locales en la atención de las problemáticas ambientales que se presentan en sus circunscripciones territoriales, la LGEEPA les otorgó diversas facultades. A partir de la expedición de esa ley, todas las entidades federativas del país emitieron sus propias leyes locales en materia ambiental y, cada vez más, exigen hoy una mayor participación en espacios “reservados exclusivamente” a las autoridades federales.

En materia de asentamientos humanos la cuestión es distinta, porque si bien la LGAH establece un conjunto amplio de atribuciones en favor de los gobiernos locales, desde la aparición del federalismo en nuestro país, con todo y sus peculiaridades, estos últimos cuentan con atribuciones para regular lo que sucede respecto de su territorio. A partir de 1917, muchas atribuciones relacionadas con el uso, aprovechamiento y disposición de la propiedad territorial en las entidades federativas, son centralizadas en el Gobierno Federal por fines políticos o económicos. Sin embargo, baste recordar que la fracción II del artículo 121 de nuestra Carta fundamental, vigente desde el año de 1917, establece que los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

f) Artículo 115 constitucional

Este artículo plantea que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al municipio libre, conforme a las bases establecidas en dicho artículo.

En la actualidad, este artículo otorga a los municipios diversas atribuciones; en su texto original, únicamente planteaba que éstos serían administra-

¹⁸ *Ibidem.*, p. 77.

dos por un ayuntamiento de elección popular directa, y que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Asimismo, los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría con las contribuciones que señalaran las legislaturas de los estados y que serían investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Diversas reformas siguieron a este artículo desde su publicación en 1917. Sin embargo, para efectos del presente estudio, resultan de gran importancia las que se formularon en 1983 y 1999, por lo que nos ocuparemos de su análisis.

El 3 de febrero de 1983 se publicó la octava reforma a este precepto constitucional, la cual, en esencia, en su fracción III facultaba expresamente a los municipios para la prestación de diversos servicios públicos. Adicionalmente, la fracción V de dicho precepto estableció que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarían facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para el efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

Esta reforma, aunque muy importante, porque señaló de manera concreta las atribuciones correspondientes a los municipios y les otorgó la posibilidad de regular directamente todo lo relacionado con el desarrollo urbano y el uso del suelo dentro de sus circunscripciones territoriales, dejaba a salvo la posibilidad de que tales facultades no fueran ejercidas inmediatamente por los mismos o que, dado el interés general, tanto el Gobierno Federal como el local pudieran continuar ejerciéndolas.

Tal y como lo señalaba la fracción X del precepto de referencia, la Federación y los estados podrían convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, siempre que el desarrollo económico y social lo hicieran necesario.¹⁹

¹⁹ *Ibidem.*, p. 80.

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

Estas facultadas fueron detalladas y reforzadas en 1999, con una reforma en la que se especificaba que los municipios podrán expedir los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Aunado a lo anterior, a los servicios ya previstos en la reforma de los ochenta se agregó competencia de los municipios en materia de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento de calles, parques y jardines. En el mismo sentido, se mejoró lo establecido en la fracción V, en materia de desarrollo urbano y uso de suelo y se adicionó un párrafo que los obligaba, en términos del artículo 27, a expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. No sobra decir, que esta última disposición jurídica prácticamente no es utilizada por los ayuntamientos del país.

Tal como podemos observar, la participación de los municipios en materia ambiental, como en el uso del suelo y la vinculación de ambos en la protección del medio ambiente y los recursos naturales, es muy importante. Desafortunadamente, son atribuciones prácticamente no ejercidas por los mismos.

II. Los tratados internacionales

En la práctica, México ha firmado todos los instrumentos internacionales relacionados con el medio ambiente.²⁰ De ellos destacan, principalmente, 84 de naturaleza vinculante y 29 no vinculante.²¹

Ante las lagunas de la legislación en materia ambiental, los distintos actores en dicha materia, tanto servidores públicos como particulares, era común

²⁰ En esta construcción internacional del derecho ambiental en nuestro país destacan las *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, México, SEMARNAT-INE, 2003. 632 pp.

²¹ Información recabada por la Oficina del Procurador de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

invocar a los tratados internacionales. No obstante, este uso resultaba ser poco eficaz. Con la reforma al artículo 1º de la Constitución, en su segundo párrafo, obliga a todas las autoridades mexicanas a interpretar la ley de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Esta disposición constitucional, ahora hace que los tratados internacionales en materia ambiental sean obligatorios. Pero no sólo eso, hace que si los tratados regulan de mejor manera una determinada circunstancia, inclusive por arriba de los estándares constitucionales, se pueda hacer prevalecer las disposiciones previstas en el tratado. En otras palabras, en nuestro país ya no sólo existe el control de legalidad y el control de constitucionalidad, sino también el control de convencionalidad.

El cambio es tan radical, que el incumplimiento de un tratado internacional, en México, puede implicar no sólo responsabilidad en el ámbito local, sino también en el internacional.

Esta interpretación fue ratificada recientemente²² por la SCJN, al señalar que los tratados internacionales, en materia de derechos humanos, tienen rango constitucional. Con esta interpretación, nuestro país abre el abanico de los derechos protegidos por nuestro sistema jurídico. No obstante, uno de los problemas que quedan sin ser resueltos, es la manera en que estas disposiciones constitucionales y jurisprudenciales serán aplicadas en la materia ambiental.

Estas modificaciones fortalecen, no sólo nuestra diplomacia ambiental, sino también nuestro derecho interno. Ya no tenemos que esperar a que las normas internacionales se internalicen, ahora ya forman parte de nuestro derecho y son aplicables directamente. No nos ocuparemos en esta ocasión del contenido específico de los instrumentos internacionales reconocidos y ratificados por México, pero sí señalaremos que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, fue el más alto logro en la historia de la humanidad para avanzar en un desarrollo que no afecte a la naturaleza y a las generaciones futuras.²³

²² El 3 de septiembre de 2013. Contradicción de tesis 293/2011, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito.

²³ Alberto I. Glender Rivas, "Las relaciones Internacionales del desarrollo sustentable", en Alberto Glender y Víctor Lichtinguer, (Comp.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las*

Los antecedentes de la Conferencia citada se remontan a la Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo del 5 de junio de 1972, en la que por vez primera, el problema ambiental era tomado en serio como un límite para el crecimiento económico irracional.²⁴

A pesar de los años que han pasado desde entonces, aún quedan muchas cosas por resolverse, tanto desde la perspectiva teórica como desde la práctica. La respuesta a algunos de estos problemas son los instrumentos internacionales regionales, que son fundamentales para integrar una política ambiental a nivel iberoamericano. El medio ambiente es una materia que, por naturaleza, rompe las fronteras. En este caso, también es fundamental la participación comprometida de los distintos actores. Las comunidades, los países y los organismos internacionales deberán volver a plantearse la operatividad y eficacia de las acciones tomadas, tratando de mejorarlas para el futuro.

Indudablemente, México ha dado un importante paso, logrando que los tratados internacionales formen parte de su argumentar jurídico diario. El problema que falta por resolver es técnico, como hacer valer en las actuaciones administrativas las normas ambientales internacionales, sobre todo, cuando estas son superiores a nuestro derecho interno. Evidentemente, el control de convencionalidad administrativa, dista mucho de la jurisdiccional. Sobre este tema, en México, prácticamente no se ha dicho mucho.

Otro aspecto importante a considerar dentro de nuestra región, es si se ha cumplido con las “normas ambientales internacionales mínimas”, es decir, si todos nuestros países cuentan con un ordenamiento jurídico básico que permita igualar y armonizar nuestro actuar. Evidentemente, el principio de progresividad también es aplicable al derecho internacional. En ese sentido, debemos promover e impulsar una evolución progresiva del derecho internacional en materia ambiental.

III. La legislación ordinaria

Para contextualizar la evolución que ha tenido la legislación ambiental en México en las últimas cuatro décadas, se deben considerar diversos facto-

Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1994, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 254.

²⁴ *Loc. cit.*

res sociales, económicos y políticos que han detonado la juridificación del ambiente en nuestro país. Es importante mencionar que este fenómeno no se ha presentado de manera homogénea ni simultánea en todo el territorio nacional, por el contrario, se ha ocurrido en espacios y tiempos determinados, que obedecen a lógicas distintas, por lo que se puede hablar de diversas etapas en la evolución del derecho ambiental en nuestro país:²⁵

- a) *La primera etapa*, de 1917 a 1970, se caracteriza por la dispersión legislativa, la elaboración de leyes sectoriales, con una visión dispersa y segmentada, marcada por un tratamiento fragmentado de la legislación por tipo de recurso, derivada fundamentalmente del artículo 27 constitucional (primeras leyes forestales, de agua de propiedad nacional, de caza, de pesca y los códigos sanitarios).
- b) *La segunda etapa*, que abarca de 1970 a 1982, en donde se dan los primeros intentos por sistematizar la legislación ambiental, lográndose la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971, y creándose en 1972 la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, hechos que se presentaron a la par de la Conferencia de Estocolmo.
- c) *La tercera etapa*, de 1982 a 1987, en la cual se expide la Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982, con una marcada tendencia centralizadora de la materia ambiental, creándose la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).
- d) *La cuarta etapa*, que comprende de 1988 a 1994, en la que se presenta una sistematización de la legislación ambiental, expidiéndose en 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual se presenta como una ley marco de la materia, validando la participación de los tres niveles de gobierno. En 1992 se crea la Secretaría de Desarrollo Social sustituyendo a la SEDUE, con dos órganos desconcentrados: el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. En 1994 se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

²⁵ Luis Escobar Aubert, “El desarrollo de la Legislación Ambiental en México”, en Memorias del 6° Encuentro Internacional de Derecho Ambiental, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, 2008, p. 247 y ss.

- e) *En la quinta etapa*, de 1995 a 2001,²⁶ se redimensiona la legislación ambiental con las reformas de la LGEEPA, presentando novedades importantes como la incorporación de incentivos fiscales y económicos, el acceso a la información ambiental, la participación ciudadana y la legitimación de las comunidades para accionar cuando se vieran afectados por obras o proyectos, así como la inclusión de principios orientados a la prevención de la contaminación. En 2001 se crea la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a la cual se suman los órganos desconcentrados siguientes: Comisión Nacional del Agua, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- f) *La sexta etapa*, de 2002 a 2009, se caracteriza por una nueva sectorización por materia bajo una visión especializada y sistémica, surgiendo así, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, y reformas a la Ley de Aguas Nacionales. De manera paralela fue surgiendo en cada entidad federativa la legislación en materia ambiental, creándose las procuradurías ambientales estatales.²⁷
- g) *La séptima etapa*, de 2010 a la fecha, se distingue por la adjetivación del derecho ambiental con las reformas constitucionales del 2010, en materia de acciones colectivas con su consecuente regulación en el Código Federal de Procedimientos Civiles, modificaciones que junto con la reforma constitucional en materia de derechos humanos y amparo del 2011, la incorporación del principio contaminador pagador y el derecho al agua al artículo 4º constitucional del 2012, y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en 2013, establecieron los mecanismos necesarios para consolidar el acceso a la justicia ambiental en México.

En este sentido y como señala la doctora Carmona Lara,²⁸ “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

²⁶ El mejor análisis de esta época sigue siendo Raúl Brañes, *op. cit.* En la actualidad carecemos de un estudio jurídico que vaya más allá de lo descriptivo en las nuevas realidades del derecho ambiental.

²⁷ Actualmente existen 19 Procuradurías Ambientales Estatales.

²⁸ María del Carmen Carmona Lara, *Derechos en relación con el medio ambiente*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, p. 55.

la Contaminación, con un criterio sanitarista. La segunda ley fue publicada en 1982 con el nombre de Ley Federal para la Protección al Ambiente, está ya con un criterio más ambiental”, sin que se considerara a los elementos de ambiente de una manera integral y sistémica, reservando toda la competencia al orden federal.

Sin embargo, a raíz de la participación de México en diversas conferencias internacionales, como Estocolmo (1972) y Río de Janeiro (1992), se permitió que en México, al igual que en muchos países, los principios de prevención, precaución, contaminador pagador, responsabilidad común pero diferenciada, entre otros, permearán en la legislación interna, pasando por un proceso de recepción en el sistema jurídico mexicano, primero a nivel de la legislación general y después a nivel constitucional, aunque de manera tardía (1999 con el reconocimiento del derecho a gozar de un ambiente adecuado —actualmente sano— y en 2012 con la incorporación del principio contaminador pagador).

Aunado a estos compromisos internacionales, México pasó por diversos acontecimientos a partir de la década de los ochenta, que han marcado de varias maneras la cuestión ambiental.²⁹ Lo anterior se une a las relaciones comerciales del país, en particular la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (hoy T-MEC), que dio lugar a la formulación y aprobación de la mayor parte de la legislación ambiental.

No se puede dejar a un lado el hecho de que en los últimos 15 años, el país ha pasado por una intensa transformación política, democrática y de despliegue de derechos, marcado por la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, la participación ciudadana y el efectivo acceso a la justicia ambiental con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, acciones colectivas y responsabilidad ambiental, las cuales consolidarán la adjetivación del derecho ambiental.

III.1. Características generales de la legislación ambiental

La legislación ambiental en México se caracteriza por ser dinámica, en constante evolución, que comprende un orden materializado con distintos ordenamientos especializados por temas. Es decir, existe una ley marco por excelencia, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Am-

²⁹ Eventos como la explosión de San Juanico en 1984 y la explosión de Guadalajara en 1992 han contribuido también a la juridificación del ambiente en el país.

biente, y a partir de ella se articulan las leyes generales en materia de Vida Silvestre, Desarrollo Forestal Sustentable, Prevención y Gestión Integral de los Residuos y Cambio Climático, así como sus reglamentos, normas y programas.

Asimismo, se trata de una normatividad que se encuentra dispersa en diversas leyes, tratados internacionales, reglamentos, normas oficiales mexicanas, acuerdos y decretos, entre otros, pudiéndose encontrar disposiciones ambientales no sólo en la legislación en la materia, sino también en la administrativa, civil, penal, laboral, de salud, vivienda, desarrollo urbano, e incluso en la fiscal, por mencionar algunos de los campos en los que incide esa materia.

Cabrera Acevedo menciona que el derecho ambiental “es un derecho de muy difícil o imposible codificación en la mayoría de los casos, por lo menos en su etapa actual. De aquí que se encuentre disperso en numerosas leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, tratados y acuerdos internacionales”.³⁰

Asimismo, es una legislación concurrente, lo cual en ocasiones se traduce en traslapes y complejidad en la distribución de competencias entre el gobierno federal, y los gobiernos de las entidades federativas, municipios y alcaldías.

La adjetivación de la legislación ambiental se encuentra aún en construcción, pues las reformas en materia de acciones colectivas, amparo colectivo, derechos humanos y responsabilidad ambiental son relativamente recientes y están en proceso de ser aplicadas a casos concretos en la materia para el pleno desarrollo de la jurisprudencia ambiental.

Ahora bien, en México, aunque la legislación ambiental partió, al igual que en otros países, de las legislaciones conocidas como de primera generación, caracterizadas por ser de tipo reactivo, centradas en las técnicas de comando y control, el sistema jurídico mexicano ha sufrido una transformación a partir de las reformas a la LGEEPA de 1996, al introducir normas con enfoques preventivos, dando paso a una segunda generación.

La reglamentación de las leyes ambientales y la formulación de normas oficiales mexicanas, a cargo del Ejecutivo Federal, han sido instrumentos de

³⁰ Lucio Cabrera Acevedo, *El amparo colectivo protector del Derecho al Ambiente y de otros Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2000, p. 71.

gestión importantes para facilitar la aplicación de la legislación, aunado al desarrollo institucional para su verificación y cumplimiento.

IV. Conclusiones

Si bien el presente ensayo tiene por objetivo hacer una revisión de la evolución histórica de la legislación ambiental, en los últimos años, no se nos puede escapar la importancia que tiene la evolución del derecho humano a un medio ambiente sano, mismo que se enfrenta a nuevos problemas en virtud del nuevo marco jurídico que nos rige. En ese sentido, el volver a analizar su contenido, titularidad, naturaleza y alcances, resulta pertinente. Las nuevas reglas de derechos humanos deben ser utilizadas eficazmente para la defensa de los derechos a un medio ambiente sano, al agua, a la alimentación u otros relacionados.

La interpretación, conforme el principio *pro persona*, los principios de derechos humanos y el interés legítimo son los nuevos retos dogmáticos a los que debemos hacer frente. La materia ambiental siempre se ha caracterizado por ser pionera en el desarrollo de nuestro derecho. Hoy tenemos nuevos retos. El derecho humano a un medio ambiente sano puede volver a ser paradigmático en nuestro derecho nacional, para lograrlo necesitamos trabajar conjunta y coordinadamente, las autoridades ambientales y la ciudadanía.

Adicionalmente, debemos acostumbrarnos a la aplicación directa de los tratados internacionales y a la consideración de las nuevas herramientas jurídicas que permitan un mejor acceso a la justicia ambiental. La historia de nuestra legislación ambiental, marca un camino, ahora nos corresponde seguir construyendo las nuevas rutas en su evolución. No sólo se trata de proteger derechos humanos, es una cuestión de abordar racionalmente la satisfacción de las necesidades colectivas.³¹

³¹ Elaine L. Hugles, Alastair R. Lucas y William A. Tilleman II, *Environmental Law and Policy*, Toronto, Canada, Edmond Montgomery Publications Limited, 1993, p. 553 y ss.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Azuela de la Cueva, Antonio; Cancino Aguilar, Miguel Ángel y Contreras Morales, Concepción. *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2006. (Colección Investigación).
- Brañes, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*. 2ª Ed. México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Caballero Ochoa, José Luis. *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*. (Pról.) Juan N. Silva Meza. México, Editorial Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013. (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional).
- Cabrera Acevedo, Lucio. *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*. México, Editorial Porrúa, 2000.
- Carmona Lara, María del Carmen. (Compiladora). *Derecho ambiental*. México, Editorial Porrúa- Escuela Libre de Derecho, 2012 (Obra jurídica enciclopédica). 270.
- Cortina, Sofía; Ibáñez, Mariela; Brachet, Gaëlle y Quiñones, Leticia. *Océanos y Costas, Análisis del Marco Jurídico e Instrumentos de Política Ambiental en México*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007.
- Díaz y Díaz, Martín. “Ensayos de propiedad”. (Comp.) Antonio Azuela de la Cueva. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2014. (Instituto de Investigaciones Jurídicas; Serie Doctrina Jurídica, núm. 636, p. 5.
- Glender, Alberto y Lichtinguer, Victor. (Compiladores). *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1994. (Sección de Obras de Política y Derecho). Hughes, Elaine L. y *et al.* *Environmental Law and Policy*. Toronto, Canada, Emond Montgomery Publications Limited, 1993.
- Rojas Caaballero, Ariel Alberto. “El control de convencionalidad exofficio. Origen en el ámbito regional americano, obligatoriedad para los jueces mexicanos, precisión de sus alcances y retos para el Poder Judicial de la Federación”. En *Serie Cuadernos de Jurisprudencia*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación- Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, núm. 8, octubre de 2012.
- Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca-Instituto Nacional de Ecología. *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*. México, Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca- Instituto Nacional de Ecología, 2003.