

Cinco décadas de derecho y gestión ambientales en México

José Juan González Márquez*
Ivette Montelongo Buenavista**

Resumen:

Este artículo analiza la evolución del derecho ambiental mexicano durante las últimas cinco décadas. El análisis se divide en tres apartados. En el primero se diserta en torno a las modificaciones constitucionales que dan base a la promulgación de la legislación ambiental nacional y a la institucionalización de la gestión ambiental. En el segundo apartado, discutimos sobre la manera en que se va construyendo un derecho ambiental nacional, con identidad propia y con relativa autonomía respecto del derecho administrativo, a partir de la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, en 1971. El tercer apartado, versa sobre gestión ambiental y en él se analizan las diferentes instituciones que, a partir de los años setenta, se han encargado de la aplicación de la normatividad ambiental.

Abstract:

This paper analyses evolution of Mexican environmental law during the last five decades. The study is divided into three parts. In the first of them it disserts in regard constitutional reforms that provide support to environmental legislation as well as the establishment of environmental agencies. The second part analyses the process of construction of national environmental law since the Federal Law for Pollution Prevention and Control was passed. Finally, the third focuses on environmental management and includes the analysis of all those agencies that have been in charge of enforcing environmental law since seventies.

Sumario: Introducción / I. El desarrollo de las bases constitucionales del derecho ambiental / II. La legislación ambiental / III. La gestión ambiental / IV. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-Azcapotzalco, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

** Profesora-Investigadora del Departamento de Ingeniería Ambiental, UAM-Azcapotzalco, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Introducción

La preocupación por atender el deterioro del entorno surge en México desde hace casi cinco décadas con la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación (LFPCC), en 1971. A partir de ese año se observa un proceso de transformación del orden legal e institucional con el cual se va dando forma a un nuevo entramado jurídico al cual denominamos “derecho ambiental”. Las Cumbres de las Naciones Unidas celebradas en Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002) y Río de Janeiro (2012), así como la incorporación de México en la economía global y el florecimiento de una conciencia social cada vez más preocupada por los grandes problemas ambientales, son factores que en su momento impulsaron el desarrollo de esta disciplina jurídica. Sin embargo, la considerable actividad legislativa que se observa en estos cincuenta años no necesariamente ha tenido como resultado la construcción de un sistema normativo adecuado para hacer frente de manera eficaz a esos problemas. Como se analizará en este trabajo, la legislación ambiental es compleja, contradictoria e incompleta, al tiempo que son muchas las oficinas gubernamentales que participan en su aplicación sin que exista un modelo institucional homogéneo. Por su parte, en fechas recientes, el Poder Judicial ha sido convocado por las reformas a la Carta Magna y la legislación que deriva de ellas, al debate sobre el futuro de nuestro hábitat; de igual forma, la sociedad civil recién ha logrado conquistar su derecho a saber, participar y, en su caso, ir a juicio en defensa del ambiente. Este artículo hace un balance de la evolución del derecho ambiental mexicano y propone algunas ideas que conduzcan a su fortalecimiento.

I. El desarrollo de las bases constitucionales del derecho ambiental

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no se refirió directamente al tema ambiental, pero su artículo 27 otorgó a la nación dos facultades que dieron base a la promulgación de diversas leyes sobre el uso y aprovechamiento de algunos recursos naturales mucho antes de la Cumbre de Estocolmo. En efecto, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional dispuso que la nación tendrá en todo tiempo

el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Con base en las normas constitucionales se dictaron leyes sobre caza, pesca, aprovechamiento forestal, uso de aguas nacionales, etcétera.

Es hasta la década de los setenta cuando la idea de la protección ambiental comienza a introducirse en la Carta Magna. A partir de esos años el texto constitucional se modificó en seis ocasiones para incorporar, de manera más precisa la preocupación por el ambiente. La Tabla 1 ilustra esas reformas.

Tabla 1
Modificaciones a la Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos a partir de los años setenta

Año	Precepto	Contenido incorporado
1971	Adición de la base cuarta a la fracción XVI del artículo 73	Se facultó al Consejo de Salubridad General para adoptar las medidas necesarias para prevenir y combatir la contaminación ambiental.
1983	Artículo 25	Se incluyó una referencia a la relación entre medio ambiente y desarrollo económico en los siguientes términos: "bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicta el interés público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".
1987	Artículo 27	Se precisó que el ejercicio de las facultades de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público o para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, debería tener, entre otros objetivos, el de la preservación y restauración del equilibrio ecológico.
1987	Artículo 73	Se adicionó la fracción XXIX-G en la cual se facultó al Congreso de la Unión para "expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos locales y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente de la preservación y restauración del equilibrio ecológico".
1999	Artículo 4	Se incorporó al texto constitucional el derecho al ambiente adecuado como un derecho subjetivo público. El texto adicionado señala: "toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar".

(Continúa)

2011	Artículo 4	El derecho a un medio ambiente adecuado pasó a ser considerado como un derecho humano.
2012	Artículo 4	Se introdujo al lado del derecho al ambiente adecuado el principio de la responsabilidad por daño ambiental señalando: “El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.
2012	Artículo 4	Se incorpora el “derecho de acceso al agua”, señalando: “toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El estado garantizará ese derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.

Sin embargo, como se verá a lo largo del artículo, las reformas constitucionales referidas no han tenido un impacto considerable en el contenido de la legislación ambiental, pues la mayoría de los instrumentos de regulación que contienen las leyes ambientales se siguen basando en las facultades que el artículo 27 otorga a la nación para imponer modalidades al derecho de propiedad y regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y, sólo de manera parcial, los principios constitucionales arriba referidos han impulsado el desarrollo de modelos novedosos de regulación ambiental.

II. La legislación ambiental

Las bases constitucionales que hemos descrito en el apartado anterior dieron fundamento a la expedición de las diferentes leyes generales, federales y locales que integran el derecho ambiental mexicano. En los apartados siguientes analizaremos de manera general esas leyes.

II.1. Las Leyes Generales Ambientales

La primera ley ambiental que se promulgó en México fue la LFPCC de 1971,¹ que luego fue abrogada por la Ley Federal de Protección al Ambiente

¹ DOF, 23 de marzo de 1971.

(LFPA), de 1982.² Ambas leyes fueron de carácter federal a pesar de que la Constitución no otorgaba aún al Congreso Federal la facultad para legislar en materia ambiental. En 1987 se modificó la Constitución para introducir el sistema de concurrencia de competencias³ en materia ambiental y, con esa base, se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que entró en vigor en 1988 y que ya no tiene carácter federal.

Entre las innovaciones introducidas por la LGEEPA destacar tres. En primer lugar, el nombre mismo del ordenamiento sugiere la idea de que este se planteó el objetivo de dar una protección holística al ambiente y no sólo a los elementos naturales como ocurriría con las leyes anteriores que estuvieron mucho más enfocadas al control de la contaminación del aire y a la protección de los recursos naturales de manera separada.

En segundo lugar, esa ley se ocupó, por primera vez, de establecer los principios rectores a los cuales debía ceñirse la política ambiental y reguló algunos de los instrumentos para la aplicación de esa política.⁴ Finalmente, la LGEEPA desarrolló por primera vez el sistema de facultades concurrentes en materia ambiental previsto por la reforma al artículo 73, fracción XXIX-G, que permitió a las entidades federativas y al Distrito Federal (hoy Ciudad de México) emitir sus propias leyes locales ambientales. Con base en la LGEEPA de 1988, fueron emitidos cuatro reglamentos que desarrollaron su contenido regulatorio.⁵

De esta forma, la LGEEPA se convirtió en el ordenamiento legal que tutelaba de manera integral diversos aspectos de la protección ambiental, ya sea

² *DOF*, 11 de enero de 1982.

³ La concurrencia de competencias significa, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tanto la federación como las entidades federativas tienen la facultad de legislar sobre medio ambiente, pero que será el Congreso Federal que, en una ley general, defina los aspectos que corresponde atender a cada uno de esos niveles de gobierno.

⁴ La LGEEPA se ocupó de regular dos instituciones fundamentales del derecho ambiental, a saber: la ordenación ecológica del territorio y la evaluación del impacto ambiental; así como otros instrumentos específicos de política ambiental, tales como el estudio de riesgo, las áreas naturales protegidas, la licencia de funcionamiento como instrumento específico de control de la contaminación del aire y el registro de generadores de residuos peligrosos.

⁵ El Reglamento en Materia de Impacto Ambiental; el Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera; el Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos; y el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por Vehículos Automotores que circulan por el Distrito Federal, hoy Ciudad de México y los Municipios de su Zona Conurbada.

a través de su contenido normativo o de los reglamentos que ampliaron su ámbito de aplicación; no siempre de la manera más ortodoxa, pues es sabido que los reglamentos no pueden ampliar el contenido de la ley, no pueden modificarla ni tampoco pueden contradecirla y, en muchos casos, los reglamentos mencionados incluyeron regulaciones que no tenían un claro asidero legal. Cabe mencionar también que la LGEEPA no abrogó a otras leyes de carácter sectorial que se ocupaban fundamentalmente de la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, tales como la Ley de Caza⁶ o la Ley Forestal.⁷

En los años noventa se produce la primera reforma a la LGEEPA;⁸ entre los cambios que incluye destacan los siguientes: la modificación del objeto de la ley y la definición de diversos conceptos; la redefinición del sistema de distribución de competencias y cooperación entre los niveles de gobierno; la precisión de los principios de política ambiental y los instrumentos para aplicarla; la adecuación de diversos aspectos relativos a la protección de la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; la protección del ambiente como objeto de la Ley; el reconocimiento de la participación social e información ambiental; la protección de los intereses jurídicos en materia ambiental; y, sendas modificaciones al régimen de inspección y vigilancia, sanciones administrativas y delitos.

Con la reforma comentada, la LGEEPA dio un paso importante hacia una mejor integración de los instrumentos de política ambiental, pero varios aspectos de la protección del entorno quedaron aún pendientes, por ejemplo, la adecuada regulación de los instrumentos económicos de política ambiental, la tutela de los intereses jurídicos colectivos o la reglamentación de un sistema de responsabilidad por daño ambiental.

A partir del año 2000 se inició un proceso vertiginoso de reformas a la LGEEPA, que no siempre tuvieron trascendencia y que solamente dan cuenta de la falta de claridad en la definición de la política ambiental nacional, pues ese ordenamiento llegó incluso a modificarse en varias ocasiones durante un mismo mes, sin que tales modificaciones fueran resultado de un proceso de reflexión científica.

⁶ La Ley de Caza de 1952

⁷ *DOF*, 16 de enero de 1960.

⁸ La primera reforma a la LGEEPA se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1996.

De todas esas reformas las realmente trascendentes son: la del 28 de enero del 2011, que reconoció el interés legítimo para impugnar las resoluciones emitidas por la autoridad ambiental y la del 30 de agosto de ese mismo año, que, en concordancia con las reformas al Código Federal de Procedimientos Civiles de ese año, incorporaron las llamadas acciones colectivas para la defensa del entorno. A la luz de las diversas reformas se expidieron nuevos reglamentos de la LGEEPA, a saber: el Reglamento en Materia de Ordenamiento Ecológico;⁹ el Reglamento en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes;¹⁰ el Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera;¹¹ el Reglamento en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental;¹² el Reglamento en Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales;¹³ el Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas;¹⁴ y, el Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos.¹⁵

Sin embargo, este proceso de modificaciones a la LGEEPA y la promulgación de nuevos reglamentos durante las últimas dos décadas del siglo XX, no es realmente positivo pues, al mismo tiempo, se comienza a observar un proceso de sectorización de la legislación ambiental que tiene lugar a través de la promulgación de nuevas leyes generales y federales en materia ambiental.

II.2. Otras leyes generales

La promulgación de la LGEEPA permitió, en un primer momento, la integración de una política ambiental nacional uniforme, así como el establecimiento de lineamientos generales para el mantenimiento del equilibrio ecológico y la tutela del ambiente, dejando a las leyes sectoriales la protección de los elementos de base propiamente.

Sin embargo, en el nuevo milenio, a la luz de la amplitud con que está redactada la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, que aparentemente permite la emisión, no de una sino de varias leyes generales, fueron

⁹ DOF, 8 de agosto de 2003.

¹⁰ DOF, 3 de junio de 2004.

¹¹ DOF, 25 de noviembre de 1988.

¹² DOF, 30 de mayo de 2000.

¹³ DOF, 29 de marzo de 2010.

¹⁴ DOF, 30 de noviembre de 2000.

¹⁵ DOF, 25 de noviembre de 1988.

aprobadas diversas leyes en la materia, a saber: (LGEEPA, 1988);¹⁶ Ley General de Vida Silvestre (LGVS, 2000);¹⁷ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGFDS, 2003);¹⁸ Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR, 2003);¹⁹ Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables (LGPAS, 2007);²⁰ Ley General de Cambio Climático (LGCC, 2012);²¹ Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA, 2013);²² Ley Federal de Vertimientos en las Zonas Marítimas Mexicanas (LFVZMM, 2014);²³ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU, 2016);²⁴ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS, 2018).²⁵

II.3. Evaluación de las leyes generales

Toda vez que la principal innovación del derecho ambiental mexicano es su articulación en leyes generales que a su vez dan fundamento a la legislación local en esta materia, resulta pertinente analizar su idoneidad. Para ello, los siguientes apartados evalúan el nivel de desarrollo de los diferentes instrumentos de política ambiental que establecen las leyes generales.

II.3.1. La multiplicidad de leyes

La promulgación de las nuevas leyes generales ha traído consigo dos consecuencias. En primer lugar, los diferentes aspectos de la protección ambiental se encuentran regulados en más de una de esas leyes. Por ejemplo, la protección de la biodiversidad tiene cabida tanto en la LGEEPA como en la LGVS. De igual forma, la regulación de los residuos peligrosos puede encontrarse tanto en la LGPGIR como en la LGEEPA.

¹⁶ DOF, 28 de enero de 1998.

¹⁷ DOF, 03 de julio de 2000.

¹⁸ DOF, 25 de febrero de 2003.

¹⁹ DOF, 8 de octubre de 2003.

²⁰ DOF, 24 de julio de 2007.

²¹ DOF, 6 de junio de 2012.

²² DOF, 7 de junio de 2013.

²³ DOF, 17 de enero de 2014.

²⁴ DOF, 28 de noviembre de 2016.

²⁵ DOF, 5 de junio de 2018.

En segundo lugar, las nuevas leyes tampoco avanzan mucho en la construcción de instrumentos jurídicos que permitan arribar a las dos grandes metas del derecho ambiental: el medio ambiente adecuado y la sustentabilidad. Todas esas leyes siguen basándose en las facultades de la nación para imponer modalidades a la propiedad privada y para regular los elementos naturales susceptibles de apropiación. Por lo mismo, esas leyes desarrollan muy pocos instrumentos novedosos de regulación, como los mercados de servicios ambientales y los de emisiones de carbono, cuestiones que apenas se insinúan en leyes como la LGDFS.

En tercer lugar, todas las leyes generales reparten las competencias que la LGEEPA ya había repartido; se sobreponen una a otra, haciendo compleja la comprensión del sistema jurídico y, al mismo tiempo, propician que en el plano local se emitan también leyes sobre vida silvestre, desarrollo forestal, prevención y gestión de residuos y cambio climático. Esas leyes no siempre son compatibles con las leyes generales y tienden a provocar conflictos en la interpretación de la norma. Por ejemplo, en muchas ocasiones no es fácil determinar si la evaluación de impacto ambiental debe regirse por la ley general o la ley local. De la misma manera, resulta complicado definir cuál es el nivel de gobierno competente para legislar en materia de ruido.

II.3.2. El acento en la prevención

En cuarto lugar, todas las leyes generales ponen el acento en la prevención y control de la contaminación, pero se ocupan poco o casi nada de la reparación de daños al ambiente. Por ejemplo, la reforma a la LGEEPA de 1996 tan solo agregó al artículo 203 la expresión: “Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable”.

Mas adelante, la LGVS del 2000 incorporó un breve capítulo, relativo a la responsabilidad por el daño a la vida silvestre e incluso asignó jurisdicción a los Tribunales Federales de Distrito en esa materia, pero es hasta el 2013 cuando se promulga la LFRA. No obstante, esta ley tiene tantas deficiencias en su redacción que es poco probable su aplicación.²⁶ Por ejemplo, cuando se

²⁶ Véase al respecto. José Juan González Márquez, *Tratado de derecho ambiental. La responsabilidad por el daño ambiental*, México, UAM, 2018.

trata de la contaminación de suelos y su reparación resulta mucho más conveniente aplicar las reglas que contiene la LGPGIR que las de la LFRA, pues esta es muy confusa en cuanto a la reparación del daño ambiental. En consecuencia, la responsabilidad por daños al ambiente y su reparación sigue siendo un tema pendiente para la legislación ambiental mexicana.

II.3.3. El objeto de tutela del derecho ambiental

La reforma constitucional de 1987 incorporó al texto de los artículos 27 y 73 fracción XXIX-G de la CPEUM la referencia a los conceptos de *equilibrio ecológico* y la *protección al ambiente*. Con esa base, la LGEEPA sugiere que en la legislación nacional se ha trazado la intención de proteger al ambiente como un bien jurídico en sí mismo. Sin embargo, ni en esa ley ni en el resto de las leyes generales y federales que se han promulgado en las últimas décadas, se identifica al ambiente como un objeto específico de tutela legal. De hecho, ni siquiera la acepción que de este bien jurídico proporciona la LGEEPA es correcta. Esta Ley define 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”.

La definición es imprecisa pues, si bien los recursos naturales y el ambiente están relacionados, no son lo mismo, de manera tal que debemos distinguir entre elementos de base del ambiente (aire, agua, suelo, flora y fauna), funciones ambientales y ambiente como tal. Los recursos naturales han sido objeto de tutela jurídica desde antaño, tanto en el derecho privado, como en el derecho público. De igual forma, los diferentes recursos naturales están sujetos a un estatuto de propiedad específico; algunos de ellos caen dentro del ámbito de la propiedad privada (por ejemplo, el suelo) mientras que otros forman parte del *demanio*²⁷ (por ejemplo, algunas aguas).

Las funciones ambientales pueden, en principio, ser consideradas como una accesión de la propiedad de los recursos naturales. Así, si el recurso natural es de propiedad privada, entonces el propietario tiene derecho a la explotación de las funciones ambientales que ese recurso proporciona.

²⁷ Dominio público, agrupación de bienes públicos, esto es, pertenecientes a un ente público que se caracterizan por estar sujetos a un régimen jurídico específico, en buena parte distinto del que rige para los bienes patrimoniales de la Administración. Demanio, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, España, Editorial Civitas, vol. II, p. 2097.

En cambio, el ambiente es un bien jurídico que se forma por las interacciones que se presentan entre las funciones ambientales y que permiten mantener un equilibrio ecológico al interior de los ecosistemas y entre ellos.

La distinción descrita es fundamental para entender que el verdadero objeto de tutela del derecho ambiental es el equilibrio ecológico (es decir el ambiente) y, una vez hecho lo anterior, diseñar los instrumentos jurídicos adecuados para la protección de un bien jurídico tan heterodoxo como el que hemos descrito. Entonces, en la construcción del derecho ambiental es fundamental considerar que no es lo mismo proteger a los recursos naturales que proteger el equilibrio entre las funciones ambientales. En ocasiones, incluso es menester provocar un daño a un elemento natural en aras de guardar el equilibrio ambiental, es decir, con la finalidad de proteger el ambiente.

Las legislaciones ambientales promulgadas en las últimas décadas cometen el error de confundir la protección de los elementos de base con el ambiente propiamente y pocos se ocupan aún del equilibrio entre las funciones ambientales. Lo anterior resulta particularmente relevante si se considera que el equilibrio entre funciones ambientales es lo que otorga al ambiente su cualidad para ser soporte adecuado de vida.

II.3.4. El escaso contenido normativo de la legislación ambiental

Juntas, las leyes generales y federales en materia ambiental integran un entramado que agrupa 1,291 disposiciones legales sin incluir los artículos transitorios.²⁸ Sin embargo, la revisión de esas leyes nos permite afirmar que el contenido normativo es, en todos los casos, limitado. Las leyes ambientales son más programáticas que preceptivas.

En primer lugar, las leyes ambientales generales tienen varios tipos de contenidos: reparten competencias, establecen lineamientos de política ambiental, se refieren a la gestión ambiental de sectores específicos y regulan aquellos aspectos que las propias leyes consideran de carácter federal.

En segundo lugar, la mayoría de las regulaciones se basan en el ejercicio de las facultades que otorga el artículo 27 a la nación para imponer modalidades al derecho de propiedad y para regular el aprovechamiento sustentable de los

²⁸ LGEEPA 204, LGVS 130, LGDFS 163, LGPGIR 125, LGPAS 152, LGCC 116, LFRA 56, LFVZMM 63, LGAHOTDU 119 y LGDFS 163.

recursos naturales. Por ejemplo, la LGEEPA contiene instrumentos jurídicos, como las áreas naturales protegidas o el ordenamiento ecológico del territorio, cuyo principal objetivo es limitar el ejercicio de los derechos inherentes al propietario del suelo en aras de la conservación de los hábitats que se consideran fundamentales para la protección de especies de flora y fauna.

De igual manera, la LGDFS impone a los propietarios de bosques la prohibición de cambiar el uso de suelo y los sujeta a una autorización previa para el aprovechamiento de los recursos forestales que son de su propiedad.

En la misma perspectiva, algunas leyes ambientales regulan el aprovechamiento de ciertos recursos naturales que no caen dentro del dominio privado ni del dominio público. Es el caso, por ejemplo, de la LGVS, que no reconoce el derecho de propiedad sobre las especies de flora y fauna que se localizan dentro de un predio de propiedad privada, pero sí otorga a los propietarios, el derecho preferente de aprovechamiento bajo ciertas reglas que se consideran regulaciones sobre el aprovechamiento de esos recursos.

En tercer lugar, las regulaciones que imponen las leyes generales pueden dividirse en tres categorías. En la primera cabrían todas aquellas que se consideran regulaciones directas; en la segunda se incluirían las regulaciones basadas en mecanismos de mercado; y en la tercera, se agrupan las regulaciones de carácter voluntario. Por ejemplo, la LGEEPA contempla como regulaciones administrativas a la evaluación del impacto ambiental, el estudio de riesgo y la licencia de funcionamiento, mientras que entre los instrumentos de mercado, menciona a los tributos ambientales, los fondos ambientales y los mercados de emisiones. Esta Ley también incorpora instrumentos voluntarios, tales como la auditoría ambiental, la autorregulación y la constitución voluntaria de áreas naturales protegidas.

II.3.5. Las leyes federales

En virtud de que la reforma constitucional de 1987 incorporó al artículo 73 la fracción XXIX-G que establece la concurrencia de competencias en materia ambiental, el Congreso de la Unión está facultado para determinar el alcance de las atribuciones de los congresos locales para legislar en esta materia, pero no puede, bajo ninguna circunstancia, privarlos de esa posibilidad. Por ello, en materia ambiental no es admisible la aprobación de leyes federales. Sin embargo, actualmente pueden enlistarse tres leyes con esa ca-

racterística: la Ley de Aguas Nacionales (LAN), la LFRA y la LFVZMM; cada una de ellas puede ser cuestionada por diversas razones.

La LAN es una ley federal, pero a la luz de lo dispuesto por el artículo transitorio tercero del decreto por el que se reforma el artículo 4 constitucional de 2012²⁹ esta ley debe transformarse también en una ley general. Sin embargo, el Congreso de la Unión no ha cumplido con ese mandato.

La LFRA, por una parte, es aplicable cuando, en violación de las leyes generales, se produzca un resultado dañino; mientras que, por otra parte, se sujeta a la jurisdicción exclusiva de la federación las consecuencias jurídicas de ese resultado, limitando a los estados en sus facultades para legislar sobre responsabilidad por daño ambiental.

En cambio, la LFVZMM es de carácter federal porque las zonas marinas tienen esa naturaleza. Sin embargo, la constitucionalidad de esta ley resulta cuestionable porque no sólo se refiere a la regulación de las zonas marítimas en sí mismas, sino a los aspectos ambientales de vertimientos contaminantes en estas.

En consecuencia, la constitucionalidad de estas tres leyes es cuestionable a la luz de lo que dispone la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional.

II.3.6. Las leyes locales

El sistema de competencias concurrentes en materia ambiental introducido en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional en 1987 y las propias leyes generales dieron fundamento a la expedición de una ley local por cada ley general en materia ambiental. Algunos ejemplos son la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para la Ciudad de México (2011), la Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Oaxaca (1998), la Ley de Vida Silvestre para el Estado de Quintana Roo (2012), Reglamento de la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí en Materia de Residuos Industriales no Peligrosos (2005), el Reglamento de Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial para el Estado de Tamaulipas (2013) y la Ley de Cambio Climático para el Estado de Querétaro (2018), entre otros.

Tras el análisis de las diferentes legislaciones locales podemos afirmar que:

²⁹ DOF, 8 de febrero de 2012.

- a) El proceso de emisión de las leyes locales aún no concluye y podría nunca concluir, pues cada vez que se modifica una ley general, las leyes locales deben adecuarse a su nuevo contenido.
- b) En algunos casos, los gobiernos locales han optado por emitir reglamentos en lugar de leyes, lo cual podría resultar más conveniente sobre todo en los casos como el de la LGPGIR, que prácticamente no confiere a los congresos locales ninguna facultad para legislar.
- c) El entramado jurídico que integran en su conjunto las leyes generales y las leyes locales es, hoy en día, muy complejo.

III. La gestión ambiental

Aunque a lo largo de los años que se analizan en este trabajo, se realizaron varias modificaciones en la organización de la estructura de la administración pública ambiental, hasta hoy, no ha sido posible contar con una única dependencia encargada de la aplicación de las leyes ambientales, ni con una encargada de ejercer las funciones de procuración de justicia ambiental. Lo anterior, no solamente porque el sistema de competencias concurrentes establecido por la Constitución implica la participación de los tres niveles de gobierno en la gestión ambiental, sino porque, además, al interior del gobierno federal se han distribuido diferentes competencias ambientales a distintas autoridades. Incluso, es posible atestiguar la existencia, dentro de una misma dependencia, de diferentes áreas administrativas desconcentradas que poseen diversas atribuciones para la aplicación de las leyes ambientales. Es el caso, por ejemplo, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que, a pesar de su nomenclatura, no es la única autoridad en materia de medio ambiente y recursos naturales, sino que comparte algunas atribuciones con otras dependencias, como la Secretaría de Marina (SEMAR). Amén de lo anterior, en la SEMARNAT existen tres órganos desconcentrados que tienen facultades de policía, en materia ambiental, a saber: la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua).

Distinguir entre las facultades que corresponden a la Conagua y a la PROFEPA es en principio fácil, pues podemos decir de manera general que a la

Conagua le corresponde la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales y a la PROFEPA la aplicación de la LGEEPA. Sin embargo, en casos específicos, puede resultar difícil identificar cuál de las dos autoridades es competente, por ejemplo, cuando estamos en presencia de un caso de contaminación de aguas nacionales con residuos peligrosos provenientes de una fuente de contaminación de carácter federal, ambas dependencias tendrán parte de la competencia.

En el ámbito federal, son varias las dependencias de la administración pública que tienen participación en la aplicación de las diferentes leyes ambientales.³⁰

Las estructuras orgánicas de los diferentes órganos desconcentrados encargados de la aplicación de las leyes ambientales no son uniformes. Por ejemplo, no existe coincidencia en cuanto al nombramiento de los titulares de los órganos desconcentrados encargados de la gestión ambiental como lo ilustra la Tabla 2.

Tabla 2
Nombramiento de los órganos desconcentrados

Órgano	Nombramiento secretarial	Nombramiento presidencial
PROFEPA	X	
CONAGUA		X
ASEA		X
COFEPRIS		X

³⁰ Entre estas se encuentran la SEMARNAT, la Secretaría de Salud (Salud), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de Turismo (SECTUR), la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATUR), que son dependencias del Ejecutivo Federal. Así como Conagua y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA) que son órganos administrativos desconcentrados de la SEMARNAT; la PROFEPA y la Comisión Nacional de las Áreas Naturales Protegidas (CNANP) que son órganos desconcentrados de la SEMARNAT; el INECC que es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, sectorizado en la SEMARNAT; el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) que es organismo público descentralizado coordinado sectorialmente por la SEMARNAT; y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) que es un órgano desconcentrado de la salud.

De igual forma, mientras que la PROFEPA es un órgano de procuración de justicia ambiental y un vigilante del cumplimiento de la ley, la Conagua, la ASEA y la COFEPRIS son al mismo tiempo agencias reguladoras y policías ambientales.

III.1. Las autoridades locales

La publicación de las leyes ambientales locales vino acompañada de la creación de autoridades ambientales encargadas de su aplicación, cuya competencia está definida en esas leyes.

Con fundamento en lo que disponen las leyes ambientales generales citadas y las leyes locales específicas, los gobiernos locales han establecido sus propias autoridades ambientales, a las cuales les han atribuido tanto las facultades de aplicar los instrumentos regulatorios de esas leyes como de vigilar su cumplimiento.³¹

III.2. La delegación de facultades federales en las entidades federativas

Además de la concurrencia de competencias que establecen las leyes generales, esos mismos ordenamientos establecen mecanismos que permiten que las facultades reservadas a autoridades federales puedan ejercerlas los responsables locales. Lo anterior, sin perjuicio de que aun en los casos en que no exista delegación de facultades federales hacia autoridades locales, puede haber un ejercicio descentralizado de esas facultades a través de las delegaciones estatales de las dependencias federales que tiene su fundamento en la LOAPF.³²

Las leyes ambientales generales contemplan un régimen normativo más o menos homogéneo que rige el traspaso de facultades del ámbito federal al local. A través de los mecanismos que describen las leyes, las autoridades

³¹ En los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Veracruz y Ciudad de México se ha optado por crear tanto una secretaría como una procuraduría; mientras que en los estados de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán únicamente crearon una secretaría. En los estados de Morelos y Sonora se crearon comisiones; en Oaxaca y Zacatecas son institutos. En Guanajuato cuentan con una procuraduría y un instituto, en Nuevo León con una secretaría y una subsecretaría y en Tlaxcala optaron por una coordinación general.

³² DOF, 29 de diciembre de 1976.

locales no sólo pueden ejercer aquellas atribuciones que las diversas leyes les adjudican, sino también otras que en principio son federales pero que en virtud de la celebración de sendos convenios les son encomendadas.

Todas las leyes ambientales generales contemplan un esquema de delegación de facultades hacia los estados más o menos uniforme. Los fundamentos de estos convenios se encuentran plasmados en las leyes generales: LGEEPA, LGVS y LGPAS se ocupan de ello (en artículos 11 y 12); LGPGIR y LGAHOTDU, (artículos 12 y 13); LGCC, (artículo 10) y LGDFS, (artículos 21 y 22).

Las disposiciones legales necesarias establecen cuáles son las materias susceptibles de ser incluidas en esos convenios.

De esta manera, las autoridades locales pueden ejercer dos tipos de facultades: las que les otorga la Ley General y las que reciban en delegación mediante convenio.

III.3. El Poder Judicial y la jurisprudencia

Aunque a nivel mundial se observa una tendencia cada vez mayor hacia la creación de tribunales y cortes ambientales, en México no existe aún una jurisdicción específicamente especializada en esta materia.³³

Sin embargo, en los últimos años, diversas reformas al orden jurídico mexicano han dotado de competencia jurisdiccional para resolver conflictos que involucran la protección del ambiente a determinados tribunales. Por ejemplo, en 1999, la Ley Ambiental del Distrito Federal señaló en su artículo 223 que en el caso de demandas por daños al ambiente cualquier juez sería competente.

Más tarde, en el año 2000, la LGVS señaló en su texto original del artículo 109 que:³⁴

³³ Un estudio reciente señala que los jueces, los tribunales y las cortes ambientales no son nuevos y han existido en tiempos antiguos y modernos. Por ejemplo, en la antigua Roma el *Praetor Urbanus* conocía de disputas entre ciudadanos romanos mientras que el *Praetor Peregrinus* tenía jurisdicción para resolver controversias entre extranjeros y ciudadanos romanos. De igual forma, en Europa, las Cortes eclesiásticas se especializaban en casos de demandas contra ministros de la Iglesia. En tiempos más recientes han surgido tribunales especializados en materias tales como la laboral, la mercantil o la fiscal. Pring George Rock y Catherine Pring, Greening Justice. *Creating and improving environmental courts and tribunals. The Access Initiative*, World Resources Institute. 2009.

³⁴ Por reforma publicada en la *Gaceta Oficial del DF*, el 17 de septiembre de 2013 esta ley pasó a denominarse Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

Serán competentes para conocer de la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat los Juzgados de Distrito en materia civil, conforme a la competencia territorial que establezcan las disposiciones respectivas, regulándose el procedimiento conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por otra parte, debido a que en México, como en otros muchos países, el derecho ambiental surgió y se desarrolló bajo el cobijo del derecho administrativo, en un primer momento los actos de las autoridades ambientales que vulneraban derechos de los particulares, incluyendo el derecho al ambiente adecuado, fueron sometidos a la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, sobre todo cuando se trataba de juzgar la legalidad de actos de la autoridad ambiental federal, así como multas administrativas impuestas por estas que pudieran afectar la esfera de intereses de los particulares. Ello condujo a que, por reforma del año 2000 a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se ampliase la competencia de ese tribunal a la materia administrativa en general y a que su denominación fuera cambiada por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).³⁵

Más recientemente, por Acuerdo del 3 de junio del 2013,³⁶ se creó al interior del TFJFA la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, con sede en el Distrito Federal, que tiene competencia en todo el territorio nacional para:

1) Tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, que encuadren en los supuestos previstos por las fracciones III, XI, XII y XIV, penúltimo y último párrafos, del artículo 14 de la Ley, dictadas por los Órganos Reguladores a que se refiere esta fracción, Secretarías de Estado, entidades de la Administración Pública Federal, así como por las entidades federativas en los casos de coordinación y concurrencia previamente establecidos en la legislación correspondiente, directamente relacionadas con las materias que sean competencia de los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado.

³⁵ Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal de la Federación publicado en el *DOF* el 31 de diciembre del 2000.

³⁶ *DOF*, 3 de junio de 2013.

- 2) Tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, que encuadren en los supuestos previstos por las fracciones III, XI, XII y XIV, penúltimo y último párrafos, del artículo 14 de la Ley, dictadas con fundamento en la LGEEPA, en la LGDFS, LGVS, LGPGIR, LGCC y Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de protección al medio ambiente, o que tengan alguna injerencia en la citada materia, que no sea del conocimiento de la Sala Especializada en Propiedad Intelectual.
- 3) Tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra normas oficiales mexicanas publicadas en el *DOF*, cuando sean autoaplicativas o cuando se controviertan en unión o con motivo del primer acto de aplicación, de conformidad con lo previsto por el artículo 2o. de la Ley.

Finalmente, la nueva LFRA ordena, en su artículo 30, la creación de Tribunales de Distrito con competencia para conocer de acciones por daños al ambiente. Este precepto dispone:

El Poder Judicial de la Federación contará con juzgados de Distrito con jurisdicción especial en materia ambiental. En ausencia de los anteriores serán competentes para conocer de los procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental a que hace referencia el presente Título los jueces de distrito que correspondan según la materia.

El artículo tercero transitorio de la LFRA indica que esos juzgados especializados deberán establecerse en un término máximo de dos años. Sin embargo, el propio precepto transitorio citado señala que:

La Jurisdicción especializada en materia ambiental podrá otorgarse a los Juzgados de Distrito en funciones en cada circuito jurisdiccional o de acuerdo a lo que disponga el Consejo de la Judicatura Federal, sin que esto implique la creación de nuevos órganos jurisdiccionales.

En todo caso, el artículo tercero transitorio de la Ley en comento dispone que el personal de los juzgados, ya sea de los que se creen o de aquellos a los

que se asigne la jurisdicción ambiental, deberán recibir capacitación especializada en materia de normatividad ambiental.

La participación del Poder Judicial en la aplicación de la legislación ambiental es aún limitada. No sólo porque no existen tribunales ambientales como tal, sino porque los tribunales tradicionales a los que se les ha asignado jurisdicción para conocer sobre casos en los que se involucra la aplicación de las leyes ambientales han sido poco creativos.

III.4. La participación ciudadana en la política ambiental

El reconocimiento del derecho a la información sólo se justifica si tiene como objetivo proporcionar a la gente la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones o garantizar el acceso a la justicia.

En consecuencia, los derechos a la información, a la participación pública y el acceso a la justicia se encuentran fuertemente vinculados. De hecho, como se comentó, el llamado derecho de acceso incluye:³⁷ a) El acceso a la información, b) La participación dentro del proceso de toma de decisiones, y c) El acceso a la justicia. En los apartados siguientes analizaremos cada uno de estos derechos.

III.4.1. El derecho a la información

El derecho a la información básicamente impone a los gobiernos dos obligaciones: por una parte, la de producir información en respuesta a una petición y, por la otra, la de recopilar y difundir cierta clase de información aun cuando no haya sido requerida por el público.

Hasta hace poco tiempo la existencia del derecho general a la información sólo podía fundamentarse en lo previsto en los artículos 6 y 8 de la CPEUM.

La reforma a la LGEEPA de 1996, que introdujo un capítulo específico en materia de acceso a la información sobre el medio ambiente.³⁸

³⁷ Véase por ejemplo, Guillermo Cauña, “The principle of access to information, participation and justice in environmental matters in Latin-America: New spaces, new rights?”, en Maria Eugenia Di Paola (ed.) *Proceedings and Declaration of Buenos Aires*. Buenos Aires, The World Bank / unep, 2003, p. 73.

³⁸ Lo mismo ocurre por ejemplo en Argentina donde la Ley General del Ambiente de 2002 (artículos 16, 17 y 18) se refiere tanto a la obligación del gobierno de entregar a la ciudadanía la información que ésta solicite como la obligación general de poner a disposición del público la información sobre el medio ambiente.

Los artículos 159 bis, 159bis 1 y 159bis 2 se refieren de manera general a la obligación de la autoridad ambiental de recopilar, sistematizar y difundir información sobre el medio ambiente, pero es el artículo 159bis 3 el que consagra el derecho de acceso a que nos referimos en este apartado.

El resto de los preceptos citados, regulan el procedimiento para la solicitud y entrega de la información, así como las excepciones a este derecho.

De conformidad con el artículo 159bis 5, la autoridad ambiental debe responder por escrito a quien haya solicitado la información en un plazo no mayor a veinte días contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud y en caso de que la respuesta sea negativa deberá especificar las razones por las cuales niega la información.

El marco jurídico que tutela el derecho de acceso a la información en México se fortaleció considerablemente cuando en el año 2002, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.³⁹ El ámbito de aplicación de esta Ley incluye el acceso a la información sobre asuntos ambientales. De conformidad con el artículo 1, esta Ley tiene por objetivo garantizar a la gente el acceso a la información que poseen los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos y cualquiera otra entidad federal.

Esta Ley creó al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como un órgano de la Administración Pública Federal dotado de autonomía jurídica, presupuestaria y operativa, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El ordenamiento jurídico en cuestión, establece una serie de excepciones al principio de libre acceso entre las cuales se incluyen: *a)* la información clasificada como secreta por razones de seguridad nacional y *b)* la información reservada por razones comerciales, judiciales o políticas.

En el 2015 entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que hizo factible que las entidades federativas también legislaran sobre el particular.

³⁹ DOF, 11 de junio de 2002.

Esta ley no abroga a la Ley Federal. En consecuencia, la nueva ley amplía significativamente el alcance del derecho a la información ambiental. El objeto de la Ley General es mucho más amplia que el de la Ley Federal, pues según el párrafo segundo del artículo 1º, este comprende:

[...] establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad u órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios.

Con base en esta Ley, el derecho de acceso a la información ambiental consagrado en la LGEEPA se amplía considerablemente.

III.4.2. La participación pública

El derecho a participar en la toma de decisiones en México ha sido reconocido básicamente de tres maneras: en primer lugar, la LGEEPA contiene un capítulo específico, dedicado a regular la participación pública que se integra por tan sólo tres preceptos —artículos 157, 158 y 159— y que se refiere a las formas en la cuales la autoridad ambiental deberá promover la participación pública en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales, entre otras, a los consejos consultivos; en segundo, en materia de evaluación de impacto ambiental, el artículo 34 de la LGEEPA señala que la SEMARNAT debe poner a disposición del público las manifestaciones de impacto ambiental.

De conformidad con el párrafo tercero del artículo 34 mencionado, la SEMARNAT, a solicitud de cualquier persona de la comunidad en donde el proyecto sujeto a Estudio de Impacto Ambiental (EIA) pretende llevar a cabo una consulta pública en la que cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días siguientes a la fecha en la cual se puso a disposición del público el EIA puede sugerir la aplicación de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como realizar cualquier observación que considere pertinente. La propia Secretaría deberá agregar al expediente las observaciones

realizadas por los participantes en la consulta y las consignará en la resolución correspondiente cuando dichas observaciones hayan sido realizadas por escrito.⁴⁰

III.4.3. Acceso a la justicia

Se ha dicho que la protección legal del ambiente y el ejercicio real del derecho al medio ambiente adecuado, demandan la transformación de las reglas tradicionales de acceso a la justicia para otorgar a las personas el derecho de acción en defensa del ambiente, aun en los casos en que no resulten directamente afectadas, es decir, legitimarlas para:

- a) Combatir una resolución administrativa que niegue el acceso a la información.
- b) Prevenir daños al ambiente o reparar los daños causados.
- c) Demandar la aplicación de las leyes ambientales.

Hasta muy recientemente, en México, la legislación sólo le reconocía interés jurídico al directamente afectado por una resolución administrativa en materia ambiental o por un daño civil. En efecto, el artículo 176 de la LGEE-PA establece la regla general que permite recurrir a las resoluciones administrativas emitidas por las autoridades administrativas, al señalar:

Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

Sin embargo, la legitimación procedimental para interponer el recurso señalado, en el caso específico de la autorización en materia de impacto ambiental, fue ampliada por la reforma al artículo 180 de la LGEEPA de 1996 que

⁴⁰ Algo similar ocurre en Chile, en donde la Ley de Bases Generales del Ambiente de 1994 en sus artículos 26, 27 y 28 permite el acceso a la información y a la participación dentro del procedimiento de EIA. Eduardo Astorga, *Derecho ambiental chileno. Parte General*. Santiago, Lexis Nexis, 2006, p. 26.

modificó ese artículo para reconocer el derecho de las comunidades afectadas para impugnar los actos administrativos que pudieran afectarles.⁴¹

Mas recientemente, una serie de reformas constitucionales y legales han fortalecido el sistema mexicano de acceso a la justicia en materia ambiental.

- a) Reforma al artículo 17 constitucional de julio de 2010 que da fundamento a la legislación sobre acciones colectivas.
- b) Reforma al artículo 180 de la LGEEPA de enero de 2011 que reconoce el interés jurídico legítimo a las comunidades afectadas no sólo para interponer el recurso de revisión, ante la propia autoridad que emite el acto, sino para acudir directamente ante el TFJA para recurrir cualquier resolución definitiva dictada con base en esa Ley y no solamente la autorización en materia de impacto ambiental.
- c) Reformas de 6 de junio de 2011 a los artículos 94, 103, 104 y 107 constitucionales que permiten la interposición del juicio de amparo para la defensa de derechos colectivos.
- d) Reformas de 10 de junio de 2011 al Título I de la CPEUM por el cual las garantías individuales pasan a considerarse derechos humanos.
- e) Reformas al CFPC del 30 de agosto de 2011 que introdujeron en ese código un Título V sobre acciones colectivas.
- f) Nueva Ley de Amparo de 2013 que reglamenta la reforma constitucional de 2011.

IV. Conclusiones

La revisión general del derecho ambiental que hemos hecho en este trabajo nos permite afirmar que la aprobación de diferentes leyes y la creación de una serie de dependencias encargadas de su aplicación y vigilancia no sig-

⁴¹ Este artículo señala: 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.

nifican en sí mismas un fortalecimiento de esa nueva disciplina jurídica, por las siguientes razones:

- a) La legislación ambiental es compleja y a pesar de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-G de la Carta Magna, no hay uniformidad entre las diferentes leyes que la integran, pues al lado de las leyes generales también hay leyes de carácter federal que centralizan la regulación de algunos aspectos de la protección del entorno, reservándolos al ámbito federal.
- b) Son muchas las autoridades con atribuciones para aplicar y vigilar en cumplimiento de la legislación ambiental, pero no existe uniformidad ni en su estructura organizativa ni en el modelo de organización de las facultades que ejercen.
- c) La forma en cómo se ejerce la concurrencia de competencias en materia ambiental, tampoco es uniforme. En el ámbito de competencia de la SEMARNAT se han firmado convenios de colaboración que permiten a las autoridades locales ejercer las facultades que las leyes federales otorgan a las autoridades federales, mientras que en el caso del ámbito competencial de la Salud, se crean organismos de coordinación específicos.
- d) A pesar del reconocimiento amplio del derecho a la información en sus tres vertientes, no existen aún en México tribunales con competencia específica en materia ambiental.

En virtud de lo anterior, resulta necesario pensar en una reforma integral de la legislación ambiental vigente que, con base en los principios establecidos por la Constitución, refunda todas esas leyes que se han promulgado en los últimos años en un solo texto mas organizado y homogéneo que incorpore, al lado de los instrumentos tradicionales de regulación, a otros mucho más novedosos y que encomiende a una sola autoridad federal su aplicación. De igual forma, en esa nueva legislación se determine jurisdicción específica en materia ambiental que permita el ejercicio del derecho de la ciudadanía a la justicia ambiental y, finalmente, que se ocupe no solo de la prevención sino también haga posible la reparación del daño ambiental.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Brañes, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- García López, Tania. *Derecho ambiental mexicano*. México, Editorial Bosch, 2013.
- Gil Corrales, Miguel Ángel. *Crónica de políticas públicas ambientales en México*. México, FCE, Semarnat, INE. 2007.
- González Márquez, Jose Juan. *Tratado de derecho ambiental. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental*. México, UAM, 2018.
- . *Tratado de derecho ambiental. La responsabilidad por el daño ambiental*. México, UAM, 2018.
- Leme Machado, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. Brasil, Malheiros Editores, 1996.
- Martín Mateo, Ramón (2003). *Tratado de derecho ambiental*. Vol. I, Madrid, Trivium, 1991.
- Prieur, Michel. *Droit de l'environnement*. Paris, Dalloz, 2001.
- Pring George Rock y Catherine Pring. *Greening Justice. Creating and improving environmental courts and tribunals. The Access Initiative*. World Resources Institute, 2009.