



167
213

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE
EN MÉXICO Y SUS DOS PERSPECTIVAS EN EL
JUICIO DE AMPARO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JORGE DOMÍNGUEZ CORTES



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

NOV 1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero JORGE DOMINGUEZ CORTES inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA PROTECCION JURIDICA DEL MEDIO AMBIENTE EN MEXICO Y SUS DOS PERSPECTIVAS EN EL JUICIO DE AMPARO" bajo la dirección del Licenciado Sergio Antonio Linares Pérez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Linares Pérez en oficio de fecha 5 de septiembre y la Licenciada Elena Ruth Guman Gómez mediante dictamen de fecha 24 de octubre ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente, la referida tesis por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. octubre 20 de 1994.


LICENCIADO SERGIO ANTONIO LINARES PÉREZ,
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

Ciudad Universitaria, a 24 de octubre de 1996.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE

MEXICO DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO.
P R E S E N T E .

En relación a la atenta solicitud, elevada a mi persona por usted, para revisar la tesis intitulada "LA PROTECCION JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE EN MÉXICO Y SUS DOS PERSPECTIVAS EN EL JUICIO DE AMPARO" elaborada por el alumno JORGE DOMINGUEZ CORTES con el fin de obtener el título de Licenciado en Derecho, me permito hacer los siguientes comentarios.

Una vez hecha la revisión general del mencionado trabajo, me reuní con el alumno en cuestión en tres ocasiones, habiéndole hecho sugerencias de fondo y forma.

Respecto a las cuestiones de fondo: Reestructurar los capítulos 4 y 5; aumentar conclusiones y hacer destacar las que ya se encontraban. En cuanto a la forma: Aumentar sangría; resaltar los subtítulos, desglosar algunos temas que quedaban ocultos; sistematizar y unificar el índice, ordenar bibliografía, corregir las citas a pié de página.

En virtud de que el alumno Jorge Domínguez atendió con diligencia los comentarios sugeridos considero que el citado trabajo de investigación reúne todos los requisitos exigidos por nuestra Máxima Casa de Estudios, por lo que informo a usted que la revisión ha concluido satisfactoriamente.

ATENTAMENTE

LIC. ELENA RUTH GUZMAN G.
PROFESORA POR OPOSICIÓN EN
DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO
Y SOCIOLOGIA.
PROFESORA DE DERECHO ECOLOGICO.

Sergio Antonio Linares Pérez

Septiembre 5, 1996

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario Derecho
Constitucional y Amparo
Universidad Nacional Autónoma de México

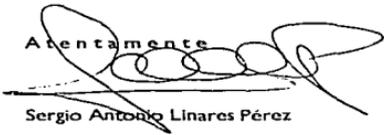
Estimado Maestro:

Adjunto le remito el trabajo recepcional que para obtener el título de Licenciado en Derecho, preparó bajo la asesoría del suscrito el alumno Jorge Domínguez Cortés.

El trabajo titulado "La Protección Jurídica del Medio Ambiente en México y sus Dos Perspectivas en el Juicio de Amparo", estimo reúne los requisitos reglamentarios para los efectos de su aprobación formal, sometiéndolo a la consideración de este seminario a su digno cargo.

Sin otro particular de momento, me repito su amigo y servidor.

Atentamente



Sergio Antonio Linares Pérez

A mis padres Jorge y María:

Gracias por brindarme
la oportunidad de
conocer la vida y
disfrutarla a su lado.

A mis hermanos Lorena, Arturo, Selene y Olga:

Nunca hubiera logrado
nada sin su apoyo que con
tanto amor me brindaron...
Gracias.

A mis sobrinos Yadira, Yahotzin, Cinthya, Yair y Rodrigo:

Con mi más grande cariño e ilusión.

A Nallely:

tu dulce adolescencia nos llena
a todos de vitalidad.

A Peggy:

**¿Cuántas cosas
nos faltan por
pasar juntos en la
vida?... seguro
estoy que todas.**

**Gracias a la Universidad
Nacional Autónoma de México,
nuestra máxima casa de estudios,
por acogerme en su seno.**

**Gracias a su Facultad
de Derecho por la educación
otorgada.**

**Gracias a mis maestros,
por su espíritu y noble
sabiduría.**

**A mi asesor de tesis,
maestro y amigo, el
Lic. Sergio A. Linares:
Gracias por su
paciencia y
comprensión a
mi terquedad.**

*Por el derecho a la
libertad, que es lo
único que vale en la
vida y aun más allá.*

*Por el derecho a la
vida misma que lo es
todo, que es la libertad:
que es la poesía*

Domi

*Un pueblo limpio que
observa todos los
requisitos higiénicos,
un pueblo que se preocupa
por su hogar, que se
preocupa por su nutrición,
un pueblo que pone todos
los medios posibles para
que su raza no se degenera,
ese pueblo será grande
y robusto.*

**Alonzo Romero, Diputado
constituyente.**

Enero/1917.

INDICE

INDICE

Indice.....	7
Prólogo.....	10
Introducción.....	11
Capítulo 1 CONCEPTUALIZACIÓN Y TERMINOLOGÍA.	
1.1. Concepto de Ambiente.....	14
1.1.1. Concepto filosófico.....	16
1.1.2. Concepto socioeconómico.....	18
1.1.2.1. Relación hombre-medio ambiente.....	22
1.1.2.2. Ecodesarrollo.....	24
1.3. Concepto jurídico.....	26
2. Conclusiones.....	32
Capítulo 2 BREVE HISTORIA DEL DERECHO AMBIENTAL EN MEXICO.	
1. Antecedentes.....	35
2. Política gubernamental y legislación.....	38
2.1. Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.....	39
2.2. Ley Federal de Protección al Ambiente.....	46
2.3. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	55
3. Conclusiones.....	66
Capítulo 3 AUTORIDADES EN MATERIA AMBIENTAL.	
1. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).....	69
1.1. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).....	76
1.2. Instituto Nacional de Ecología (INE).....	78
2. Otras.....	80
3. Conclusiones.....	82

Capítulo 4 NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO AMBIENTAL.

1. Sustento Constitucional.....	84
1.1. Redacción original del artículo 27 de la Constitución de 1917	84
1.2. Redacción original de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución de 1917.....	90
1.3. Reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 4º de la Constitución de 1917.....	97
1.3.1 Reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 25 de la Constitución de 1917	102
1.3.2. Reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 de la Constitución de 1917.....	104
1.4. Reforma del 10 de agosto de 1987 al párrafo tercero del artículo 27 y la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución de 1917.....	107
1.5. Reforma del 25 de octubre de 1993 al artículo 122 de la Constitución de 1917.....	117
2. Sustento legal.....	118
3. Sustento reglamentario	127
3.1. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental	128
3.2. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente Correspondiente a la Prevención y Control de la Contaminación de Generada por los Vehículos Automotores que circulan por el Distrito Federal y su Zona Conurbada	129
3.3. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente Correspondiente en Materia de Residuos Peligrosos.....	131
3.4. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.....	131
3.5. Reglamento en Materia de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.	132
4. Sustento normativo (normas oficiales mexicanas)	134
5. Conclusiones	136

Capítulo 5 EL AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL

1. Naturaleza jurídica del acto reclamado	139
1.1 Concepto de autoridad	139
1.1.2 Concepto de acto reclamado.....	141
1.1.3 Características del acto reclamado.....	142
1.2 ¿Qué interés tutela el juicio de amparo?	145
2. Preceptos constitucionales violados y conceptos de violación.....	160
2.1. Autoridades Responsables.....	170
3. Suspensión del acto reclamado	174
3.1 Requisitos de procedencia en la Ley de Amparo.....	174
3.2 Requisitos de Procedencia en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	178
4. Partes en el juicio	181
5. Garantía.....	183
6. A manera de resumen.....	185
7. Conclusiones	187
CONCLUSIONES GENERALES	189
BIBLIOGRAFIA	194

PRÓLOGO

La preocupación por los problemas que origina la contaminación del medio ambiente no es reciente, se remonta a varios siglos, aunque en la actualidad dicha preocupación se ha transformado en angustia.

La problemática ambiental es protagonista de una crisis general, crisis que sin duda alguna genera acciones tendientes a disiparla, pero produce un estado de incertidumbre respecto a las alteraciones del medio y sus posibles consecuencias para el planeta entero, incluido, desde luego, el hombre.

Sin lugar a dudas, no habría cuestión ambiental alguna si los recursos naturales fueran infinitos y si la transformación a la que han sido sometidos por el hombre no causara degradación alguna al medio ambiente, pero lamentablemente los recursos naturales sí son finitos y las alteraciones al medio ambiente son aproximaciones inmediatas del futuro que hemos construido en menos de 300 años de industrialización y progreso, apenas un suspiro en la vida del Universo.

La necesidad de aprovechar racionalmente los recursos naturales impone la planificación del mismo; y la urgencia de no seguir contaminando el medio ambiente, impone características nuevas al desarrollo.

Si, hace ya tiempo que la visión que el hombre tenía acerca de los recursos naturales y de su medio ambiente ha cambiado; Si, hace ya tiempo que la gestación de una nueva relación del hombre con los demás habitantes del planeta ha comenzado a rendir frutos; Si, pero aún nos falta mucho, nos falta comenzar por nosotros mismos, nos falta no olvidar que la vida y la muerte sólo son para un animal terrestre en esta tierra: la única Tierra...

INTRODUCCIÓN

La necesidad de conservar los recursos naturales y el medio ambiente en el que nos desarrollamos ha sido la causa de discusiones, acuerdos y desacuerdos entre políticos, empresarios, grupos sociales, especialistas en salud y entre juristas. Desde luego que en un Estado como el nuestro -Estado social de derecho-, los juristas dan cause para cumplir con la supremacía de dicho sistema de estado, por lo que los juristas somos, sin temor de caer en vanidades, el pilar fundamental en el que descansa todo el sistema jurídico contenido en nuestra norma suprema: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es, en este sentido, por el que nace mi preocupación a cerca de la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, por lo que he realizado un análisis del contenido en la Constitución de 1917, en lo referente a la protección del medio ambiente, desde su redacción original hasta nuestros días. Para lo cual he dividido el tema a efecto de realizar este trabajo recepcional en cinco capítulos, comenzando con la conceptualización de la palabra ambiente desde distintas perspectivas y, principalmente, desde la jurídica; a continuación realizo un seguimiento cronológico del sistema jurídico creado en la Constitución, así como de las leyes derivadas del mismo constituyendo etapas legislativas, lo que, necesariamente, hace que se relacione al tema con la salud, los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y el desarrollo económico; continuo mi estudio enfocado a realizar un análisis de las autoridades que en materia ambiental existen actualmente, posteriormente delimito el sistema constitucional y legal actualmente reconocido, así como las controversias suscitadas por el mismo y, finalmente, concluyo con el amparo en la materia.

Considero necesario advertir que el presente estudio tiene dos objetivos fundamentales: primero, establecer la existencia del sistema de protección de los recursos naturales y del medio ambiente en la redacción original de nuestra constitución, así como su evolución y la alteración a este sistema con la reforma publicada en el Diario Oficial del 10 de agosto de 1987; y, segundo, establecer la posibilidad de que por medio del juicio de amparo se cumpla con la protección del medio ambiente a favor del individuo, para que resulte efectivo, en nuestro sistema jurídico, el derecho de toda persona de disfrutar de un ambiente sano y, desde la otra cara de la moneda -ya que la moneda es la misma: el juicio de amparo-, hacer prevalecer el sistema de competencias establecido para la materia ambiental por el Constituyente de 1917 en nuestra Carta Magna.

Lo anterior, nos ofrece varias interrogantes: ¿Existe desde la redacción original de la Constitución la protección del medio ambiente? ¿Se encuentra reconocido en la Constitución el derecho de disfrutar de un ambiente sano? ¿Es exigible por medio del juicio de amparo el cumplimiento de tal derecho? en caso de existir este derecho ¿Será federal la materia ambiental? ¿Qué autoridades son competentes para hacerlo efectivo y aplicar la legislación de la materia ambiental?

Las respuestas a estas interrogantes, con base en las enseñanzas recibidas de mis maestros, las experiencias personales y el sabio consejo y valioso apoyo de mi asesor, son tratadas de encontrar en el presente estudio, pero serán los sinodales y maestros, con su análisis crítico, y mi actividad profesional como campo fértil para que germine o no esta semilla, quienes en última instancia determinarán las deficiencias o eficacia de este trabajo recepcional.

CAPITULO 1. CONCEPTUALIZACION Y TERMINOLOGIA

- 1.1. Concepto de ambiente.**
 - 1.1.1. Concepto filosófico.**
 - 1.1.2. Concepto socioeconómico.**
 - 1.1.2.1. Relación hombre-medio ambiente.**
 - 1.1.2.2. Ecodesarrollo.**
 - 1.1.3. Concepto jurídico.**
- 2. Conclusiones.**

1.1 CONCEPTO DE AMBIENTE

Es común confundir el significado de las palabras cuando éstas se utilizan como sinónimos tan sólo por mera repetición, rebasando con ésto el alcance etimológico de las mismas y otorgando conceptos que si bien pueden ser compatibles no son correctos. Bajo estas consideraciones es importante, para nuestro estudio, delimitar el significado de las palabras que necesariamente tienen relación en el tema que abordamos y que, como lo mencionamos anteriormente, han sido mal interpretadas por el común de la gente.

El Diccionario de la lengua española define al ambiente (del latín *ambiens-entis*) como: "las circunstancias que rodean a las personas o cosas"¹. Como vemos esta definición peca de general y por lo tanto no satisface la conceptualización que buscamos.

Por ambiente, entorno o medio se entiende el "compendio de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar que influye en la vida material y psicológica del hombre"²; es decir, todo aquello que es externo al individuo y que establece con éste y con los seres que en el ambiente se desarrollan una acción y reacción mutua.

En términos generales, la palabra ambiente corresponde a la expresión inglesa "environment" y a la francesa "environnement", que con gran acierto han sido traducidas por entorno, pero teniendo principalmente consideraciones urbanísticas.

La voz "environment" fue originalmente utilizada en psicología, por ejemplo en William James (*Great Men and their Environment*, 1880) y posteriormente en su *Psychology* (1902).

Se dice también que el ambiente es "el conjunto de circunstancias o condiciones que rodean un organismo o una comunidad de organismos. El ambiente comprende pues, los factores ecológicos, numerosos y variados, que se incluyen en todo sistema biológico y que interfieren entre sí de un modo complejo"³. Seguramente de esta definición nace la confusión entre ambiente y ecología, ya que se mencionan los factores ecológicos que no son, en estricto sentido, la ecología.

La idea de analizar la compleja gama de factores que interactúan en el desarrollo de la vida

1 *Diccionario de la Lengua Española, Tomo I, Madrid, 1979, p. 159.*

2 *Diccionario Básico Larousse, Médico, LAROUSSE, 1987, p. 11.*

3 *Diccionario Enciclopédico Salvat Universal, Tomo II, Barcelona, Ed. Salvat Editores, 1975, p. 132.*

de los organismos trajo como consecuencia el nacimiento de la ecología, es decir, la rama de la biología que se ocupa de estudiar las relaciones recíprocas entre los organismos y el medio, como observamos el concepto de ecología pertenece al mundo de las ciencias naturales.

Es el destacado zoólogo alemán Ernesto Haeckel, entusiasta seguidor de Darwin, quien acuñó el término ecología (del griego OIKOS: casa, hogar) a mediados del siglo pasado.

También se entiende por ecología: "El conjunto de conocimientos referentes a la economía de la naturaleza, la investigación de todas las relaciones del animal tanto en su medio inorgánico como orgánico, incluyendo sobre todo su relación amistosa y hostil con aquellos animales y plantas con que se vincula directa o indirectamente"⁴. Como vemos, a la ecología se integran los conceptos de medio ambiente y recursos naturales.

Se ha expresado que las palabras ambiente y ecología si bien es cierto que se encuentran ligadas no significan lo mismo y mucho menos tienen el mismo alcance, ya que el ambiente o medio ambiente se refiere al desarrollo de los seres en un tiempo y espacio determinados bajo condiciones físicas, químicas y, en el caso del hombre, culturales y sociales. Y la ecología es el estudio científico de esas características y su evolución, retroceso o degradación; por lo tanto no es lo mismo ser proambientalista o promotores de un ambiente sano que ecólogos en estricto sentido.

Por otro lado, sin dejar aparte, el Diccionario de la lengua española define al medio como el "Conjunto de circunstancias o condiciones físicas o químicas exteriores a un ser vivo y que influyen en el desarrollo y actividades fisiológicas del mismo."⁵

La noción de "medio" tiene primariamente sentido físico: se habla de un "medio acuoso", por ejemplo, Saint Hilaire lo llevó a la biología y Comte lo recibió de Blainville; Comte habla de: "...esas dos condiciones fundamentales correlativas, necesariamente inseparables del ser vivo, un organismo determinado y un medio conveniente..." y advierte que no entiende por medio "... solamente el fluido en que el organismo está sumergido, sino el conjunto total de circunstancias exteriores de cualquier género, necesarias a la existencia de cada organismo determinado."⁶ Finalmente expresamos que el medio ambiente es la estructura constituida por los diferentes

⁴ Arana, Federico, *Ecología para principiantes*. México, Ed. Trillas, 1994. p. 14.

⁵ *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo VII, Madrid, 1979, p. 225.

⁶ "Calidad de vida y medio ambiente". *El hombre y su circunstancia*, CIAMA, boletín informativo del medio ambiente. Madrid 1973, p.p. 13-17.

elementos y procesos naturales internos y externos, sociales y culturales que condicionan el desarrollo de los organismos en un lugar y tiempo determinados, siendo este desarrollo una conjunción de integración sistemática y dialéctica de relaciones de intercambio entre los organismos.

1.1.1. CONCEPTO FILOSOFICO DE AMBIENTE.

Anteriormente definimos al ambiente sin considerar aparte a la naturaleza, siendo ésta la esencia y propiedad de cada ser. Por lo tanto, el ambiente es el continente, y la naturaleza es el contenido de aquél. Ambiente es una noción que merodea los límites de lo subjetivo, en tanto que el concepto de Naturaleza ronda el ámbito de lo objetivo.

La historia del hombre se ha caracterizado por su paso modificador respecto del ambiente que lo rodea, utilizando a la naturaleza no sólo como el único medio de posibilidad de vida sino como el mayor triunfo de su egoísmo: la dominación del hombre sobre el planeta.

La anterior consideración a primera vista suena catastrófica, sin embargo, si nos remontamos a los inicios del dominio del hombre sobre el planeta y su "rápida evolución" nos daremos cuenta que nuestra consideración es cierta.

Con el descubrimiento del fuego y su posterior utilización, el hombre produce un primer cambio en el medio ambiente que lo rodea. Dicho cambio es de vital importancia, ya que se altera el ambiente y este sufre una adaptación que llega incluso a tardar generaciones en regenerarse o simplemente ya no se regenera.

El fuego es útil como herramienta para la agricultura (roza, tumba y quema), para atemorizar a los animales, cocer los alimentos y protegerse del frío. De este modo, el constante uso del fuego exterminó la vegetación que no tenía suficiente resistencia y estimuló el crecimiento de la que se recuperaba. También se introdujeron otros tipos de vegetación que, aunque sí eran resistentes, después de algún tiempo terminaban por restarle nutrientes a la tierra causando con ésto la improductividad de la misma.

La deforestación y el exceso de pastoreo, se combinaron para acelerar el proceso natural de

erosión terrestre, causando el primer desequilibrio ecológico. Como observamos, el mal no radica en los actos o acciones sino en la celeridad de los mismos.

Más adelante con el descubrimiento del hierro, el hombre comenzó a ser la especie dominante, y ya con el hacha de acero completa e intensifica su dominio, no sólo sobre los animales y el medio ambiente, sino también sobre el hombre mismo.

Paralelamente el hombre desarrolló distintas religiones, en parte con el propósito de explicarse diversos fenómenos naturales. Así, aparecieron en Asia Occidental el Cristianismo, Judaísmo e Islamismo; en Asia Oriental y Central el Hinduismo, Budismo, Confucianismo y Taoísmo. Las religiones orientales, especialmente el Taoísmo, establecen la idea de que el hombre debe esforzarse para vivir en armonía con la naturaleza. Por su parte, la religión occidental asume un punto de vista muy distinto con respecto a la relación entre el hombre y la naturaleza y puede quedar sintetizado en el Génesis 1-28, que dice: "...y los bendijo Dios, diciéndoles: Procread y multiplicaos y henchid la tierra; sometedla y dominad sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo y sobre los ganados, y sobre todo cuanto vive y se mueve sobre la tierra..."

Parece ser que, bajo la interpretación materialista del mundo, el hombre tiene todo el derecho de ser la especie que domine sobre todas las demás y, además, parece ser que la única razón de existencia del planeta es servir al hombre. Así, el hombre occidental ha manifestado esta potestad forzando a la naturaleza para satisfacer sus necesidades y deseos a costa de la misma.

Las ideas de armonía y proporción en las concepciones griegas de la belleza y la moral, son el resultado del pensamiento fundamental de la idea de la armonía de una vida compartida en común; El interés por la naturaleza física produjo la primera brillante aproximación a un punto de vista científico que duró todo el siglo V; es con Anaximandro el estudio de la naturaleza física (frío, calor, sol) el principio de la filosofía.

Fue, posteriormente, la oscilación hacia los estudios humanistas (gramática, música, retórica, oratoria, ética y política) la que creó una revolución intelectual, ya que la filosofía se apartó de la naturaleza física para inclinarse a los estudios humanistas. Los instrumentos de la iniciación del cambio fueron aquellos maestros trashumantes a los que se les conoce como

Sofistas; pero la fuerza que provocó el cambio de interés fue la tremenda personalidad de Sócrates, con el complemento de incomparable presentación que de esa personalidad se hace en los Diálogos Platónicos.

Para Santo Tomás "Dios y la naturaleza son suficientemente grandes y opulentos para poder permitir toda la infinita diversidad que constituye la existencia finita"⁸. Para Santo Tomás todo ser actúa bajo las exigencias internas de su propia naturaleza, buscando el bien o forma de perfección natural de su especie, y encuentra su lugar en el orden ascendente según su grado de perfección. Lo superior manda y utiliza en todos los casos a lo inferior, del mismo modo que Dios manda sobre el mundo o el alma sobre el cuerpo. Es, sin duda alguna, la jerarquía del universo.

La concepción Racionalista fundada en la creencia que el hombre constituye el centro del universo, se basa en la consideración jurídica tradicional de la naturaleza. Kant expresa que la naturaleza es un mero instrumento al servicio del hombre, y nos dice lo siguiente: "su existencia tiene en sí el más alto fin y a este fin puede el hombre, hasta donde alcancen sus fuerzas, someter a la naturaleza entera."⁹

Resulta que el hombre, animal racional en los términos de Aristóteles, posee una especie de legitimidad, al igual que en Santo Tomás, para explotar la naturaleza en aras de su bienestar. En esta consideración la naturaleza pasa de ser un ser vivo a un simple objeto reduciendo su alcance y, por ende, su carácter viviente.

Hace ya tiempo el hombre se ha separado de la naturaleza, y ese vínculo que les unía en armoniosa relación ha desaparecido. El hombre se ha deshumanizado; sin embargo, la capacidad del hombre es tan sorprendente que un gran número de ellos se ha unido -y cada vez son más- bajo una sola idea: el rescate y la conservación de la naturaleza para poder disfrutar de un medio ambiente sano.

1.1.2. CONCEPTO SOCIOECONOMICO

⁸ Sabine, H. George, *Historia de la teoría política*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 188.

⁹ García Morete, Manuel, *Lecciones preliminares de filosofía México*, Ed. Porrúa, 1989, p. 176

"El trabajo es, dicen los economistas, la fuente de toda riqueza. Y lo es en efecto, a la par con la naturaleza, que se encarga de suministrarle la materia destinada a ser convertida en riqueza por el trabajo."¹⁰ La anterior afirmación fue escrita por Federico Engels en el año de 1876, como inicio de un artículo que sería publicado posteriormente.

La riqueza es vista, por un lado, como un producto de la naturaleza y, por otro, las leyes de los fenómenos naturales tienden a ser asimiladas a la dinámica social.

El mercantilismo plantea como la fuente de toda riqueza a dos metales: el oro y la plata. Es decir, sólo existía riqueza mediante la acumulación de estos metales preciosos. Bajo esta consideración, la riqueza de las personas y del Estado podía ser medida en base al oro y plata que tuvieran.

Bernard de Mandeville, precursor del liberalismo económico, manifiesta que la felicidad de la población depende siempre de los frutos de la tierra y del trabajo y expresa que la propiedad de la tierra hace al hombre envidioso, por tanto debe trabajarse ésta en beneficio de la población y no en beneficio personal.

Francois Quesnay, ilustre fisiócrata, afirma: "El suelo es la única fuente de riqueza"¹¹, este autor coloca a la naturaleza como el único recurso para obtener no sólo beneficio económico sino político y social, que a final de cuentas también constituyen riqueza.

Adam Smith, señala: "todo hombre es rico o pobre de acuerdo con el grado en que puede permitirse gozar de las cosas necesarias, de las comodidades y de las distracciones de la vida humana"¹². Es el interés personal lo que lleva a cada hombre a permitirse disfrutar de las mejoras de su condición, asegurando la vida y el progreso de la sociedad.

David Ricardo expresa que: "El valor difiere esencialmente de la riqueza, porque no depende de la abundancia, sino de la dificultad o facilidad de producción"¹³, también nos expresa Ricardo lo siguiente: "Según los principios corrientes de la oferta y la demanda, no se pagaría renta alguna por tierra, por la razón expuesta de que no se paga nada por el uso del agua o del aire o por cualquier otro don de la naturaleza que exista en cantidad ilimitada"¹⁴. Conforme lo

10 Engels, Federico, *Obras Filosóficas*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1986 Tomo XVIII, p. 412.

11 Gómez Granillo, José, *Breve historia de las doctrinas económicas*, México, Ed. Esfinge, 1988, p. 46

12 Smith, Adam, *La riqueza de las naciones*, Madrid, Ed. Aguilar, 1956, Capítulo V.

13 Ricardo, David, *Principios de economía política y tributación*, Madrid, Ed. Aguilar, 1955, Capítulo XX.

14 *Ibidem*.

anterior, se puede comprender que en lo que respecta al valor de cambio y al valor de uso, la naturaleza, al ser, según Ricardo, ilimitada y abundante, no tiene, en este contexto, valor de cambio, esto es, no tiene un precio, aún cuando se le reconoce su utilidad en la satisfacción de las necesidades del hombre.

Indudablemente la evolución del pensamiento económico hace que los recursos naturales sean revalorizados conforme las actuales situaciones y carencias del hombre. Ante esta situación Ricardo incluyó el concepto de distribución, que lleva estrecha relación con los recursos naturales, y como ejemplo nos dice: "Si el agua se hiciese escasa y fuese poseída por un sólo individuo, éste aumentaría su riqueza, porque tendría entonces valor; y si la riqueza total es la suma de las riquezas individuales se aumentaría así aquella riqueza... si se hiciere escasa, entonces la riqueza del país y de los individuos disminuiría, puesto que se privarían de una parte de sus satisfacciones. No sólo habría una distribución diferente, sino una pérdida real de una parte de la misma."¹⁵

Marx y Engels hacen aportaciones al esclarecimiento de la problemática ambiental en su relación con el desarrollo, desde dos aspectos fundamentales. Uno relacionado a una nueva concepción metodológica estrechamente vinculada a la ecología, en tanto que concibe a la naturaleza en un continuo movimiento, con interacciones y transformaciones; y el otro, observa la relación hombre-naturaleza como una verdadera interacción dialéctica.

Marx en su obra *la Ideología Alemana* escribe: "La historia puede ser considerada desde dos puntos de vista, dividiéndola en historia de la naturaleza e historia de los hombres. Sin embargo, no hay que dividir estos dos aspectos: mientras existan hombres, la historia de la naturaleza y la historia de los hombres se condicionan recíprocamente"¹⁶.

En el *Capital*, Marx establece que todas las relaciones sociales están medidas por cosas naturales y viceversa. Por esta razón entiende al desarrollo no sólo en términos de un cambio social, sino además en función de la relación sociedad-naturaleza. La relación hombre-ambiente debe ser entendida como un fenómeno social, donde la naturaleza sólo tiene sentido en tanto está relacionada con una acción práctica eminentemente humana.

15 *Idem*, *Capítulo XX*, p. 221.

16 *La Ideología Alemana, versión MEGA de la de Berlin, esta frase no aparece en la versión definitiva de la obra por haber sido desarrollada en la misma. Véase también Grundrisse, cap. 1, p. 7. México, Ed. Siglo XXI.*

Bajo esta afirmación el hombre se enfrenta a la naturaleza en una actitud de apropiación y transformación; es decir, el hombre actúa como animal depredador selectivo de los elementos de la naturaleza.

En este sentido Marx señala que la producción es siempre: "...apropiación de la naturaleza por parte del individuo en el seno de una determinada forma social y mediante ella..."¹⁷

El hombre con su actitud depredatoria, resultado de su capacidad de dominación, ha concebido a la naturaleza como un simple objeto maleable. Marx nos dice al respecto: "La naturaleza se transforma en puro objeto para el hombre, en pura cosa de utilidad, deja de ser reconocida como potencia en sí; y el conocimiento teórico mismo de sus leyes autónomas aparece solamente como argucia para someterla a las necesidades humanas, sea como objeto de consumo o como medio de producción."¹⁸

No debemos olvidar que la preocupación marxista hacia la naturaleza no obedece a una inquietud o preocupación por la misma ni a un acto de filantropía a favor de la naturaleza, sino, y fundamentalmente, en cuanto sustrato de toda actividad económica; sin embargo, y a pesar de la anterior afirmación, Marx nos dice que: "todas las ciencias deben fundarse sobre la naturaleza."¹⁹

Marx otorga en esta afirmación la necesidad del hombre de comprender su relación con la naturaleza y lograr de esta interacción dialéctica un movimiento progresivo y no un movimiento regresivo.

Por su parte, Engels manifiesta que todos los modos de producción han intentado sólo el beneficio más inmediato y directo del trabajo, sin importar las consecuencias posteriores. al efecto nos dice: "cuando los capitalistas se encuentran dedicados a la producción y el intercambio con vistas a la ganancia inmediata, sólo deben tener en cuenta en primer lugar los resultados más próximos e inmediatos..." y continúa diciendo: "lo mismo para los efectos naturales de esas acciones. ¡que les importaba a los plantadores españoles de Cuba, que quemaron bosques enteros en las laderas de las montañas y obtuvieron de las cenizas suficiente fertilidad para una generación de cafetos muy provechosos; que les importaba que después, las fuertes lluvias tropicales arrastraran la desprotegida capa superior del suelo, y dejaran detrás nada más que la

17 Marx, Carlos, *Introducción a la crítica de la economía política, Introducción, México, Ed. Siglo XXI, Capítulo. I.* p. 7.

18 *Op. Cit, supra nota 16.*

19 *Manuscritos. Economía y Filosofía. Madrid, Ed. Alianza editorial, 1980.*

La explotación irracional de los recursos del planeta ha propiciado que surjan nuevas propuestas como veremos más adelante.

1.1.2.1 RELACION HOMBRE-MEDIO AMBIENTE

En la actualidad no existe un ambiente natural independiente de la presencia del hombre, la naturaleza sufre siempre el impacto de la acción transformadora del hombre que, necesariamente, provoca acciones e interacciones en el medio ambiente.

El hombre, a través de la historia, ha buscado constantemente diferentes instrumentos y formas para establecer relaciones que le sean favorables con la naturaleza, utilizándola y adaptándola a sus necesidades y menesteres. Esta constante modificación de la naturaleza no sólo afecta al ambiente sino que también afecta al hombre, y origina cambios muchas veces trascendentales en las condiciones de vida y en las relaciones con los semejantes.

La relación del hombre con la naturaleza y la transformación que se deriva de ese vínculo, y los cambios que produce el hombre en el medio, dan lugar indudablemente a un fenómeno social. Por ello, las acciones del hombre sobre un determinado ecosistema natural en un espacio geográfico dado, afectan, tarde o temprano, a otros sistemas naturales a veces muy distantes.

La relación del hombre actual con su ambiente es, sin duda, de acción y, después de las consecuencias de ese actuar, de reflexión. El fuerte deterioro del ambiente y la degradación de los ecosistemas mundiales se han convertido en un problema con características globales que ha generado el interés y preocupación de todos los países.

La destrucción de la capa de ozono; la amenaza a la biodiversidad; la desertificación; la deforestación; la contaminación del aire y el agua; el tráfico ilícito de los desechos tóxicos y peligrosos; la contaminación de los océanos, mares y zonas costeras, así como la extinción de especies endémicas de flora y fauna son fenómenos que amenazan seriamente los frágiles

²⁰ Engels, Federico, *Introducción a la dialéctica de la naturaleza*. Buenos Aires, Ed. Cártaago, 1972.

equilibrios que regulan la convivencia en la Tierra.

En los años sesenta, la discusión sobre aspectos ambientales se centró principalmente en la terminación de los recursos naturales y el acelerado crecimiento de la población. Es en este contexto que se celebra la Conferencia de Población y Medio Ambiente, en Estocolmo en 1972 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano). La trascendencia de esta conferencia dio como resultado que en distintos países se desarrollaran programas ambientales, como la Agencia de Protección Ambiental, de los Estados Unidos de Norteamérica, la Compañía de tecnología Ambiental de Sao Paulo, Brasil; la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, en México, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Sin embargo, a pesar de los buenos propósitos de la Conferencia de Estocolmo, los problemas ambientales se acentuaron de manera acelerada.

En junio de 1992 (20 años después), se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), con 173 países presentes y con la asistencia de 110 jefes de gobierno, y tuvo como resultado cuatro acuerdos que sirven de marco de referencia para el fortalecimiento de programas nacionales orientados a fortalecer un verdadero desarrollo sustentable. Los acuerdos son: la Declaración de Río; la Agenda XXI; La convención sobre Biodiversidad y la Convención para Evitar el Cambio Climático.

La declaración de Río es en sí un código ético, cuyos principios crean un contexto moral sobre las relaciones hombre-ambiente. La Agenda XXI es el plan de trabajo que transforma a la declaración en un instrumento de real aplicación, siempre y cuando los cuantiosos recursos necesarios sean puestos al servicio del mismo. De acuerdo con el capítulo 33 de la Agenda XXI, los países industrializados acordaron aportar el 0.7% de su PIB como recursos nuevos para apoyar a los países en proceso de desarrollo.

Las acciones que se han realizado a nivel mundial nos demuestran que el problema de la contaminación es global y por tanto requiere de soluciones globales con programación regional, es decir, la planeación de la solución de los problemas ambientales debe comenzar en el centro donde se origina la contaminación y continuarse hacia afuera, además de que sólo la participación y responsabilidad compartida de todos los países del mundo podrá darnos la posibilidad de

disfrutar de un ambiente sano, ya que de no ser así tendremos que renunciar a una convivencia social en armonía, ya que la crisis que surja por la escasez (causada por la contaminación, explotación irracional y la falta de programas adecuados para el manejo y aprovechamiento) de los recursos naturales esenciales para la vida del hombre y de todos los seres del planeta traerá como consecuencia una especie de rapiña por los mismos, que tendrá un origen regional con repercusiones a nivel mundial.

1.1.2.2. ECODesarrollo

La crisis ambiental se manifiesta por medio de características muy marcadas (adelgazamiento de la capa de ozono; calentamiento de la tierra; destrucción de la flora y fauna fluvial, lacustre y marítima; desaparición progresiva de mamíferos y otras especies; destrucción de bosques; etc) en relación al equilibrio de los ecosistemas. Todas estas características de destrucción y deterioro del ambiente natural y del ambiente humano constituyen la denominada crisis ambiental.

Esta crisis no sólo tiene localización en la mayoría de las naciones industrializadas y en vías de serlo, sino que sus efectos y sus causas se han propagado, en diverso grado, a todos los rincones de la tierra.

Las formas de desarrollo económico, industrial y científico, hasta hace algunos años, sólo se habían preocupado por los beneficios inmediatos sin considerar las posibles consecuencias que la investigación y la explotación irracional de los recursos naturales traen consigo.

La crisis ambiental, reconocida mundialmente en los años 70's, es la pauta que obliga a optar por otros tipos de desarrollo que permitan aprovechar racionalmente los recursos naturales anteponiendo su calidad de seres con vida, es decir, la naturaleza recobra en la concepción del hombre su calidad de igualdad. Sin embargo, y a pesar de ser un problema considerado internacional, la contaminación no ha frenado el crecimiento económico ni las investigaciones científicas, y mucho menos las militares (un ejemplo de ello son las pruebas nucleares realizadas por Francia en el Atolón de Mururoa, en el Pacífico Sur, a finales del año pasado) realizadas aún en contra de la opinión de la comunidad internacional.

La problemática del desarrollo en relación con el medio es fundamentalmente de tipo social, y surge de la interrelación dialéctica entre un sistema natural y un sistema social. Cada sociedad adopta una forma de relación con el ambiente, relación que se encuentra determinada en mayor o menor medida por el medio en el cual desarrolla sus actividades. La relación hombre-medio natural está determinada por instancias diversas y complejas, que no pueden ser limitadas a lo meramente económico.

El desarrollo no puede ser sólo velocidad de crecimiento monetario y seguridad militar. debe ser un complejo de interrelaciones sociedad-ambiente que presupone un equilibrio dinámico entre sus diversos componentes para asegurar la vida de las generaciones futuras de un cuadro de equilibrio natural de los diversos ecosistemas del planeta.

La Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo sobre el Medio Humano (1972), reafirmaba la necesidad de enfocar el problema ambiental según el nivel de desarrollo. Más adelante, la Estrategia Mundial para la Conservación (U.I.C.N. 1980), sintetiza una llamada a la responsabilidad de la conservación de los recursos. Finalmente el "Informe Brundtland" (1987), presentado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas bajo el título: "Nuestro Futuro Común", pretende arrojar luz sobre las estrategias ambientales a largo plazo para lograr un desarrollo sostenible o sustentable.

En la búsqueda de un nuevo estilo de desarrollo, donde la conducta humana mantenga con el ambiente una relación de explotación racional de los recursos naturales, orientando nuevas directrices hacia un nuevo desarrollo, surgen los lineamientos de un nuevo concepto: el ecodesarrollo o también arbitrariamente denominado desarrollo sustentable (el desarrollo sustentable es un concepto más complejo, ya que éste se da en las relaciones naturales de la vida de los ecosistemas, por lo que el desarrollo sustentable depende de las características de los mismos), de carácter integral e integrador, de aplicación universal y de contenidos y principios rectores válidos para todo el planeta.

El ecodesarrollo constituye un enfoque o comportamiento que define un estilo de desarrollo, y que orienta al aprovechamiento sostenido de ecosistemas y recursos. El ecodesarrollo no se limita a perfilar sólo un estilo tecnológico, es, primordialmente, un enfoque que invita al planificador a modificar su visión y concepción tradicionales del proceso de

desarrollo.

El ecodesarrollo, como alternativa de crecimiento, es: "una modalidad del desarrollo económico que postula la utilización racional de los recursos naturales, para satisfacer las necesidades de las actuales y futuras generaciones de la población, empleando una tecnología apropiada que no dañe a la naturaleza, ni produzca contaminación, y recicle o reutilice materiales y recursos naturales."²¹

Esta definición engloba las preocupaciones por conservar el medio ambiente al manifestar la necesidad de optar por un futuro más cierto y, asumiendo el papel de protector del planeta, conservar para las generaciones futuras las actuales formas de vida en su ambiente natural.

Como hemos visto el desarrollo no puede ser considerado sólo desde el punto de vista monetario sino que debe ser la integración de todo el sistema humano y natural. Los objetivos del desarrollo económico y social deben sustentarse en un adecuado manejo y gestión del ambiente, para que el ecodesarrollo sea fructífero y se logre un proceso armonioso con la naturaleza sin sacrificar los objetivos sociales fundamentales.

1.1.3. CONCEPTO JURIDICO

El cuerpo normativo principal del Derecho Ambiental en México es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en lo sucesivo la Ley), publicada el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación. La protección, conservación y explotación de los recursos naturales deben entenderse, aunque con el apoyo de otros ordenamientos, dentro del enfoque globalizador de esta ley.

El artículo 3º de la Ley, en su fracción primera define al ambiente como: "El conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados."

Esta definición sintetiza la que de ambiente ofrecía la Ley Federal de Protección al Ambiente, la que lo consideraba como: "El conjunto de elementos naturales, artificiales o

²¹ *Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente. 1989-1990. México, Comisión Nacional de Ecología. Anexo 10.6, Glosario, p. 245.*

inducidos por el hombre, físicos, químicos y biológicos que propician la existencia, la transformación y el desarrollo de organismos vivos". Se consideró que en la frase "elementos naturales" se comprendía a los elementos físicos, químicos y biológicos, y que en la frase "inducidos por el hombre" se contemplaban todas las acciones que el hombre puede hacer (invenciones o alteraciones) en su medio ambiente y que la interacción engloba a la existencia, transformación y desarrollo de los distintos organismos.

La definición que de ambiente nos ofrece la Ley tiene un significado gramatical que comprende a todos los elementos circundantes de algo. Es decir, todos los elementos del ambiente tienen una relación entre sí.

Raúl Brañes nos dice al respecto: "El ambiente debe ser entendido como un sistema, vale decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados que constituyen el sistema."²²

Si tomamos en consideración que el ambiente ha de ser entendido como un sistema o ecosistema, resultará consecuencia lógica que en el ámbito de la regulación de conductas debe considerarse que la alteración de uno de los elementos naturales repercutirá necesariamente en los demás y entre estos el hombre mismo.

Podríamos concluir, bajo la consideración que de ambiente hace Raúl Brañes, que proteger al ambiente es proteger a los elementos distintos del hombre, elementos o recursos naturales, pero que hacen posible su existencia y la de los que depende su calidad de vida. Ahora bien, estos elementos no son sólo aquellos con los que existe una relación inmediata sino también los que se relacionan indirectamente, lo que nos lleva al concepto global de ambiente. Esta consideración se expresó en la Ley definiendo al recurso natural como: "El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre" (art.3.fracc.XXIV).

Por su parte, Angel Bassols, incanzable conocedor de la geografía mexicana, dice acerca de los recursos naturales:

Los recursos naturales son -según la más nueva definición que conocemos- aquellos muy variados medios de subsistencia de las gentes, que

22 Brañes, Raúl, *Derecho Ambiental Mexicano*. México, Fundación Universo Veintuno A.C. 1987. p. 27

*éstas obtienen directamente de la naturaleza. Entonces por un lado, se induce que dichos recursos son muchos y muy variados; que su valor reside en ser medios de subsistencia de los hombres que habitan el planeta...*²³

Para cumplir con el desarrollo del hombre y con la protección de los recursos naturales, la Ley establece que la utilización de los mismos debe realizarse en forma que resulte eficiente, socialmente útil y procurando siempre su conservación, así como la del ambiente (art. 3. fracc. III). Es decir, deben aprovecharse los recursos naturales de una manera racional.

Bajo las consideraciones anteriores es necesario definir al Derecho Ambiental, materia que se encuentra en estructuración, y el derecho que todo individuo tiene de gozar o vivir en un ambiente sano. Si bien es cierto que estos derechos, uno como cuerpo normativo y el otro como exigencia de todo ser, son materia poco estudiada y por ende limitada, sí existen definiciones al respecto.

Lucio Cabrera Acevedo, a mi parecer primer jurista mexicano en abordar seriamente el tema, define al derecho de protección del ambiente como:

*"El conjunto de normas jurídicas dispersas que intentan evitar, aliviar, restaurar y, si es posible, reparar a favor de las víctimas, la degradación del medio que rodea al hombre, debido al crecimiento poblacional y a la actividad técnica, en cuanto que pueda afectar, directa o indirectamente, la salud física y psíquica del ser humano del presente y del futuro. A veces tiene aspectos represivos de carácter penal..."*²⁴

El autor nos dice que su concepto debe ser tomado como un "concepto provisional" ya que la constante evolución de la tecnología y los cambios en el medio ambiente seguramente, después de un tiempo, nos obligaran a considerar otra definición.

Por su parte, Raúl Brañes cita en su obra tres definiciones de Derecho Ambiental :

*...Derecho Ambiental... es el conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas.*²⁵

²³ Bassols, Angel, *Recursos Naturales de México*. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1989, p. 18

²⁴ Cabrera, Lucio, *El Derecho de Protección al Ambiente en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, p. 11.

²⁵ Op. Cit; supra nota 22, p. 24.

El conjunto de normas jurídicas que están orientadas a la protección de la biosfera (considerando la tecnósfera) en tanto escenario que hace posible la vida, es lo que aquí se denomina "derecho ambiental".²⁶

El derecho ambiental es el conjunto de normas jurídicas que regulan las condiciones humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.²⁷

La maestra Elena Ruth Guzmán nos dice que el Derecho Ambiental es:

"El conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones del ser humano ante la naturaleza."²⁸

Esta definición otorga a la naturaleza un carácter de sujeto receptor de las acciones del hombre en el medio ambiente, dando a la naturaleza y al ambiente la calidad de bien jurídicamente tutelado; Sin embargo, esta concepción no ha sido aceptada por los tratadistas clásicos ya que, ni la naturaleza ni el medio ambiente pueden, por sí, defenderse en el campo del derecho y, como consecuencia, no pueden ser sujeto activo ni pasivo en una relación jurídica.

Consideramos que los alcances de la definición que tratamos anteriormente, establecen que es el hombre quien se encarga de tutelar o proteger a la naturaleza y al medio ambiente por medio de la regulación jurídica de las conductas que puedan llegar a causar algún desequilibrio en los mismos, otorgando con esta regulación la calidad de bien jurídicamente tutelado a la naturaleza y al ambiente, ya que el hombre sólo es depositario temporal de dichos bienes.

Es, precisamente, el Derecho Ambiental el cuerpo legal que trata de proteger o tutelar el derecho de todo individuo a disfrutar de un ambiente sano, considerado como uno de los denominados intereses difusos, también llamados nuevos derechos sociales o colectivos y que se definen como: "Aquellos derechos que no pertenecen efectivamente a ningún grupo y por lo tanto carecen de representación, aunque su objeto se esfume debido a una incompatibilidad de características y a su composición imprecisa; y tutelan, entre otros, valores estéticos, artísticos,

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Apuntes de la clase de Derecho Ecológico. Facultad de Derecho. 1994.*

culturales, satisfactorios primordiales, etc; e implican una participación solidaria tanto del Estado como de los particulares para defenderlos y preservarlos."²⁹

La protección procesal de los intereses difusos, aunque en forma deficiente, siempre ha existido; pero se han elaborado nuevos instrumentos procesales, ya sea por la ley o por la jurisprudencia, para su tutela. En ocasiones se trata de una transformación y adaptación de los procesos tradicionales, en este grupo se distinguen dos sistemas: el del Common-law norteamericano, que permite una fuerte intervención de los particulares en juicios o recursos judiciales contra otros particulares; y el sistema donde la intervención de los particulares en los juicios ha sido limitada y predomina el control de la propia administración. A este sistema pertenece nuestro país.

La Ley establece dos opciones para verificar el cumplimiento de sus disposiciones, a saber:

La Secretaría podrá promover ante las autoridades competentes, federales o locales, con base en los estudios que haga para ese efecto, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, desarrollos urbanos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente o causar desequilibrio ecológico art. 175).

La aplicación de este artículo por medio de la autoridad competente (la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), es una facultad discrecional ya que los estudios que realice son resultado de dicha facultad sin que medie autoridad o recomendación alguna por parte de otra autoridad.

La otra opción es la contemplada en los artículos 189 al 193, los que establecen la denuncia popular. Dicha denuncia podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos de la fuente contaminante (hecho, acto u omisión), así como el nombre y domicilio del denunciante.

La denuncia popular es, sin duda, la corresponsabilidad que tiene la sociedad para que se dé cabal cumplimiento a la Ley; Sin embargo, esta acción no representa más que el reforzamiento de la acción del Estado, es decir, si la autoridad no detecta la fuente de contaminación mediante su sistema de vigilancia e inspección, se relega esta deficiencia en el interés que la sociedad tenga

²⁹ Meza Salazar, Martha Alicia, "Derechos difusos, su incorporación a la Constitución", en 75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ed. Porrúa, 1994, p. 333

por hacer valer su derecho a un ambiente sano. Pero con esta acción de denuncia se vuelve a la rectoría del Estado ya que es éste el que impondrá, por medio de la autoridad competente, las sanciones que correspondan.

La acción del Estado, por medio del aparato burocrático respectivo, va encaminada a hacer efectivo el derecho que toda persona tiene de disfrutar de un ambiente sano, teniendo como instrumento la regulación de las conductas que puedan no hacer efectivo ese derecho.

Lo anterior nos permite afirmar que la tutela del medio ambiente no es el fin último del Derecho Ambiental, sino el derecho del hombre de disfrutar de un ambiente sano. Pero ¿Qué caso tendría este u otro derecho si no existen los medios para los mismos? ¿Qué caso tendría exigir el derecho a un ambiente sano si el ambiente no existe?

Si consideramos que el derecho como producto cultural tiene la finalidad de lograr el todo armónico en la sociedad y por esta razón se encuentra en constante cambio, debe entenderse que la pugna por reconocer la tutela del medio ambiente como único medio para optar por el cumplimiento del derecho que nos ocupa, no es una consideración sin fundamento ya que la exigencia del derecho a un ambiente sano implica, necesariamente, que ese ambiente también sea protegido.

2. CONCLUSIONES

En el presente capítulo expresamos la definición de ambiente, ecología y recursos naturales dentro de los diferentes contextos de la sociedad. Sin embargo, como lo manifestamos, el auge por la problemática ambiental, y desconocimiento de los significados de estas palabras ha dado pie a que todo se resume a ecología: gasolina ecológica; grupos ecologistas; papel ecológico, envases ecológicos; Derecho ecológico (hablar de derecho ecológico sería tanto como hablar de las obligaciones y derechos que tiene los seres que componen una ecosistema). Ley ecológica, etc. No cabe duda que la Ecología es una ciencia de suma importancia en nuestra época, pero esto no justifica que bajo su nombre se amparen acciones con fines que muchas veces no tienen nada en común con ésta. No negamos que dentro de un catastrofismo todo pueda ser igual a ecología, pero una de las razones de nuestro estudio es, precisamente, optar por una nueva visión acerca de nuestra relación con la naturaleza y el medio ambiente para que el catastrofismo no suceda.

La estructuración de programas de educación ambiental, ya incluidos en los estudios a nivel medio en nuestro país, ofrecen un avance en el conocimiento y trascendencia de los conceptos que tratamos. Sin embargo, consideramos que es necesario incluirlos desde el sistema educativo más elemental, para que el aprendizaje sea integral y se logre la armonía entre ambiente y sociedad.

De igual modo, resulta necesario adoptar nuevas técnicas de producción y fomentar por medio de los instrumentos adecuados su uso y publicitar dichas técnicas, lo que traerá como resultado que el concepto de ecodesarrollo o desarrollo sustentable o sostenido sea el único sistema de producción en todas las sociedades en un tiempo no muy lejano.

Es importante destacar que el derecho de protección al ambiente es un derecho de los llamados difusos o colectivos y que dada su naturaleza aún se encuentra de lado de los derechos clásicos, dificultándose con esto su aplicación y representación.

El Derecho Ambiental, escrito como está, es el conjunto de normas jurídicas que tienen como objetivo asegurar el cumplimiento del derecho que todo individuo tiene de disfrutar de un ambiente sano y natural. De modo que el Derecho Ambiental es una disciplina nueva en la

mayoría de los sistemas jurídicos; Sin embargo, el derecho de disfrutar de un ambiente sano no lo es, ya que este derecho siempre ha estado presente en las relaciones entre los hombres, aunque en concepciones distintas de las que hoy día presenta o representa ya que, hasta hace algunos años, no existían los alarmantes cambios climáticos causa de la irresponsabilidad del hombre.

Así, el nacimiento del Derecho Ambiental en nuestro sistema jurídico obedece a la necesidad de regular las conductas tendientes a afectar los sistemas naturales y el medio ambiente, dado que éstos son esenciales para la convivencia en armonía del hombre en sociedad, amen de que es responsabilidad del hombre conservarlos para las generaciones futuras.

Respecto de la naturaleza del Derecho Ambiental Mexicano, podemos afirmar que es un derecho disperso, de naturaleza administrativa y del orden federal, según lo establecido por el constituyente del 17. Es preventivo, fundamentalmente, y represivo en última instancia. Es global en sus alcances sociales, pero impreciso en su aplicación por no ser una unidad como el Derecho del trabajo o el Derecho agrario.

CAPITULO 2. BREVE HISTORIA DEL DERECHO AMBIENTAL EN MEXICO.

1. Antecedentes.
2. Política gubernamental y legislación
 - 2.1. Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, de 1971.
 - 2.2. Ley Federal de Protección al Ambiente, de 1981.
 - 2.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 1988.
3. Conclusiones.

1. ANTECEDENTES.

Por la necesidad de establecer un orden social que pretenda asegurar la protección, la subsistencia, la paz y la realización del ideal del hombre en sociedad, el derecho, como producto cultural encaminado a lograr esos fines por medio de los preceptos de conductas o regulación de carácter obligatorio de las conductas, se ve dirigido hacia el proyecto de vida que manifiesta como necesidad la sociedad.

Debido a que la vida en sociedad sufre cambios y transformaciones el proyecto de nación también se ve modificado y, desde luego, el derecho. Estos cambios se manifiestan por medio de reformas o adiciones, derogación, abrogación o creación de cuerpos normativos tendientes a cumplir con los fines del derecho.

Bajo esta perspectiva, la Constitución mexicana de 1917 tiene el mérito de ser la primera en el mundo que acogió el constitucionalismo social, como respuesta a las causas que motivaron la revolución de 1910.

En el artículo 27 de nuestra constitución se plasmó la obligación de la nación de cuidar los recursos naturales para beneficio de la sociedad. El artículo 27, en su versión original estableció en su párrafo tercero:

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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias (...) para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Este párrafo puede ser dividido para efectos del presente estudio en tres partes, a saber:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...

Esta primera parte establece que la propiedad privada deriva de la nación, y ésta puede determinar las condiciones a las que sujeta su transmisión. En nuestro sistema de derecho,

encontramos a la propiedad ejerciendo una función eminentemente social, lo que se consagra -como estamos analizando- en nuestro artículo 27 constitucional, mediante el cual se crea un sistema mixto de propiedad; la estatal u originaria, y la particular o privada a favor de los gobernados, la que debe ceder ante las exigencias públicas¹. La Nación pues, tiene el derecho de imponer "modalidades" a la propiedad, pero ¿qué debemos entender por-tal término? el maestro Ignacio Burgoa nos dice al respecto: "...la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consustanciales a ella, a saber, el derecho de usar la cosa (jus utendi), el de disfrutar de la misma (jus fruendi) y el de disposición respectiva (jus abutendi)."²

La segunda parte establece:

así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación...

Esta segunda parte establece de manera implícita la explotación racional de los recursos naturales, dentro de un contexto social para evitar que éstos sean acaparados en unas cuantas manos y que se impida el desarrollo progresivo de la nación. Lo anterior pone de manifiesto que la explotación de los elementos naturales deberá de realizarse de manera racional y dentro de un contexto social. Asimismo cumple con una de las finalidades de la revolución de 1910: hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

También se establece la importancia que tiene la riqueza pública para la sociedad en sus diferentes aspectos (económico, político, cultural y social), y se pone de manifiesto la preocupación del constituyente por hacer perenne el único medio de vida: *la conservación de los recursos naturales*. De esta manera se sustituye, en el concepto jurídico de la propiedad, la tesis individualista del derecho subjetivo destinado únicamente a producir efectos a su titular, por la doctrina de la propiedad como una función social que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

La tercera parte queda como sigue:

¹ Linares, Sergio A. *La garantía de audiencia y la facultad económico-coactiva. Tesis de licenciatura. México. 1974. P. 89*
² Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales. México, Ed. Porrúa, 1991. p. 325.*

Con este objeto se dictarán las medidas necesarias (...) para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

En esta tercera parte se establece que para cumplir con la socialización de la propiedad, con la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales para la distribución equitativa de los mismos y para cuidar de su conservación se dictarán las medidas necesarias, es decir, cuerpos legales que aseguren el mandato constitucional con la finalidad de evitar un perjuicio a la sociedad.

De esta forma, el constituyente consideró que:

"todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable."³

Esta afirmación presupone la existencia de la propiedad privada pero, como lo hemos señalado anteriormente, dentro del contexto social para evitar la distribución exageradamente desigual de la misma y evitar que se rompa el equilibrio de la naturaleza, ya que, de no ser así, se haría imposible la vida.

Como hemos señalado, el espíritu del constituyente va encaminado a lograr las satisfacciones del hombre en sociedad. José Campillo Sainz nos dice: "al lado de los derechos individuales tradicionalmente considerados como valladar que impone a la sociedad una actitud de respeto ante la persona, se encuentran los derechos sociales, como el conjunto de exigencias que el hombre puede hacer valer frente a la colectividad para que ésta le proporcione los medios necesarios para conducir una existencia digna de su calidad de hombre"⁴. Es, precisamente, la tutela de los medios necesarios para la existencia digna del hombre, como integrante de la sociedad, lo que se persigue en este precepto constitucional. Y tomamos como estos medios, además de otros, la regulación del aprovechamiento, la distribución equitativa y la conservación de los recursos naturales.

³ *Diario de los Debates del Constituyente, Derechos del Pueblo Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 647.*

⁴ *Campillo, José, Derechos fundamentales de la persona humana, derechos sociales, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, p. 47.*

Bajo esta perspectiva social, parece ser que, sin saberlo de un modo formal, la constitución protegió desde su versión original lo que hoy llamamos intereses difusos -ya definidos en el capítulo primero de este estudio- desde luego bajo las condiciones y el pensamiento predominante de la época.

Con este espectro legal se realizaron las primeras acciones para cumplir con el mandato establecido en el artículo 27 de la constitución con el decreto del 27 de octubre de 1922 y el del 14 de septiembre de 1937; los cuales establecen las primeras reservas de la biosfera, siendo éstas la Isla de Guadalupe y el Cajón del Diablo respectivamente.

Dentro de las consideraciones establecidas en estos acuerdos se menciona que es atribución de la Nación velar por las distintas especies de la fauna silvestre que pueblan el país para evitar su explotación intensiva y facilitar por todos los medios posibles su reproducción, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Después, con base en este mismo precepto constitucional, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Conservación del Suelo y Agua, del 6 de julio de 1946; La Ley Federal de Caza, de 3 de diciembre de 1951; la Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial el 16 de enero de 1960, también, en la misma fecha, se publicó la Ley de Educación Agrícola. Estas leyes tienen en común el objeto de conservar, proteger, restaurar, reglamentar y fomentar la conservación y explotación de los recursos naturales de nuestro país en sus respectivas competencias, pero todas bajo los principios rectores del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

Como observamos, la legislación mexicana abarcó cuatro rubros importantes desde esos años: suelo, agua, recursos cinérgicos y recursos forestales. Además de establecer el sistema de educación agrícola para organizar y dirigir la investigación y el aprovechamiento de los recursos agrícolas del país.

2. POLÍTICA GUBERNAMENTAL Y LEGISLACIÓN

La ideología de un gobierno se refleja en los discursos, en sus acciones, programas y en las leyes que dicta. Las acciones de los gobernantes en temas o problemas específicos conforman la

política gubernamental, ya sea social, económica, educativa o política.

En materia de protección de los recursos naturales y control y prevención de la contaminación, la política gubernamental se ha expresado en decretos, convenios, programas, comisiones, fideicomisos y, principalmente, en la expedición de leyes en la materia, por lo que hemos dividido a la política gubernamental en etapas legislativas, abarcando los hechos más sobresalientes de estas etapas, como a continuación veremos.

2.1. LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION AMBIENTAL DE 1971.

La primera etapa del Derecho Ambiental en México inicia como consecuencia de la preocupación mundial por la contaminación, la que cobra fuerza a finales de los años sesenta.

Varios acontecimientos contribuyeron a fomentar esta actitud: el envenenamiento por mercurio en la Bahía de Minamata, Japón en 1959; la contaminación por pesticidas en Silent Spring, E.U. en 1962; la contaminación por humos y polvos en Londres, a finales de los años cincuenta; en nuestro país, desafortunadamente, se sufrieron episodios trágicos como la contaminación del sistema de agua potable de un multifamiliar en el Distrito Federal en 1953, el escape de sulfuro de hidrógeno en el centro de refinación de petróleo de Poza Rica, en noviembre de 1959, entre otros.

La preocupación por la contaminación ambiental se proyectó en nuestro país con la iniciativa presidencial de Luis Echeverría enviada al Congreso de la Unión para adicionar la Constitución, en la base 4a. de la fracción XVI del artículo 73, otorgando al Consejo de Salubridad General las facultades necesarias para prevenirla y controlarla, en enero de 1971. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial el 6 de julio del mismo año.

La iniciativa presidencial para reformar la Constitución, contiene dos fundamentos de gran trascendencia: el primero se refiere a la prevención de las enfermedades y a la protección de la salud pública; el segundo, a la conservación e incremento de los bienes y recursos disponibles, según lo establece el artículo 27 de la constitución en su párrafo tercero. Esta iniciativa de reforma, dio lugar a que un grupo de diputados de la XLVIII Legislatura al Congreso de la Unión, en periodo

extraordinario de sesiones, presentara la iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que respondiera a la necesidad de reglamentar un problema complejo desde todos los puntos de vista. Aun cuando esta iniciativa fue presentada y aprobada por la cámara de origen para regir en el Distrito Federal en materia del orden común y en toda la República en materia federal, la Cámara de Senadores -como revisora- tomó en cuenta, para ampliar la competencia al ámbito federal, las siguientes circunstancias:

1a. Las facultades del Congreso para dictar leyes en materia de salubridad general en la República;

2a. La obligatoriedad en todo el país de las disposiciones del Consejo de Salubridad General;

3a. La facultad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia para dictar medidas en casos de epidemias de carácter grave, y

4a. La obediencia que deben las autoridades administrativas a los actos ejecutivos de la autoridad sanitaria federal.

Acceptadas las observaciones anteriores por la Cámara de Diputados el Congreso de la Unión expide la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, la cual fue enviada al Presidente de la República para los efectos constitucionales, quien la promulgó con fecha de 12 de marzo de 1971. Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial el 23 del mismo mes, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Esta Ley no sólo regula la prevención y control de la contaminación, sino también el mejoramiento, conservación y restauración de la causa que le dio origen: el medio ambiente. Estas actividades son declaradas de interés público (art. 1ero. de la Ley).

Por su carácter federal, sus disposiciones rigen para toda la República y corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General, la aplicación de esta Ley y sus reglamentos (art.5 de la Ley).

También fueron competentes, en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia: la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas; la Secretaría de Agricultura y Ganadería en materia de prevención y control de la contaminación de los suelos; y la Secretaría de Industria y Comercio en materia de prevención y

control de la contaminación por actividades industriales y comerciales.

También fueron auxiliares en la aplicación de esta Ley todos los funcionarios y empleados que dependen del Ejecutivo Federal, de los Ejecutivos de los estados, de los territorios y de los ayuntamientos (art. 5o. de la Ley).

El objeto de la Ley fue prevenir, regular, controlar y prohibir los contaminantes y sus causas, cualquiera que sea su procedencia u origen, que en forma directa o indirecta, sean capaces de producir contaminación, o degradación de sistemas ecológicos (art.3 de la Ley).

Para lograr los objetivos de esta Ley, se facultó en la misma al Ejecutivo Federal para dictar los decretos y reglamentos necesarios para su ejecución y cumplimiento (art.9 de la Ley).

Es de relevante importancia destacar que esta Ley en su artículo 8o. establece la creación y desarrollo de programas educativos e informativos a nivel nacional sobre lo que el problema de la contaminación y falta de responsabilidad del gobierno y de la sociedad significan, para lo cual se establece la orientación a la niñez y a la juventud de los problemas que se originan por causa de la contaminación.

Sin embargo, y a pesar de los buenos propósitos de la ley, en el artículo 31 de la misma se establece lo siguiente:

"No será objeto de sanción alguna la contaminación causada o motivada por actividades puramente domesticas."

Con lo anterior resulta que a nivel nacional, ya que la Ley es federal, cualquier persona podía causar daños al ambiente por acciones domesticas (a manera de ejemplo puede ser la utilización excesiva de detergentes, el uso indiscriminado del agua potable, el uso del matainsectos llamado D.D.T.) ya que no era posible imponer una sanción. Lo anterior manifiesta que los alcances de esta Ley sólo se limitaron a la industria, y dejó de lado la regulación de las actividades domesticas que también pueden causar contaminación.

Seguramente se confió el uso adecuado de todos los productos y de los bienes naturales a la responsabilidad de la sociedad por medio de la acción popular de denuncia ante la autoridad competente de cualquier hecho que contamine o degrade los sistemas ecológicos (art. 33 de la Ley).

Por otra parte, a partir de esta Ley, el gobierno del presidente Echeverría desplegó una actividad administrativa intensa, pero preocupado más en ser pionero en la materia como jefe del

ejecutivo federal, que en resolver el problema de la contaminación ambiental de una manera real y con previsiones a futuro.

En noviembre de 1971 se creó el Comité Central Coordinador de Programas para el Mejoramiento del Ambiente. Lo integraban nueve Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto Mexicano del Petróleo y todos los gobiernos de los estados.

En este Comité se señaló como objetivo fundamental desarrollar acciones coordinadas dentro del ámbito de competencia de cada entidad, para proteger el equilibrio ecológico y mejorar el medio ambiente en general.

Por Acuerdo presidencial, de fecha 14 de enero de 1972, se creó en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente. El fundamento legal de esta Subsecretaría es, entre otras disposiciones, el artículo 5 de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. En esencia, las funciones de la Subsecretaría consisten en señalar la política de mejoramiento del ambiente congruente con el desarrollo económico y social, para lo cual se otorgan facultades para planear y ejecutar las acciones necesarias para prevenir, controlar y abatir la contaminación ambiental y, sobre todo, para establecer los programas de prevención del deterioro del medio ambiente en general; asimismo, entre sus facultades estaban, entre otras, la de coordinar sus actividades con otros organismos públicos y privados para lograr sus fines; vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes contra la contaminación ambiental; y elaborar las normas generales para hacer aplicativos la Ley y sus reglamentos.

En esta etapa la política ambiental estuvo limitada al aspecto normativo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

También se publicaron diversos ordenamientos legales, entre los que destacan:

- La Ley de Reforma Agraria, de 16 de abril de 1971;
- La Ley Federal para el Fomento de la Pesca, Diario Oficial del 28 de mayo de 1972; y
- El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial del 13 de marzo de 1973.

Estos ordenamientos refuerzan el carácter que de "ley marco" tenía la Ley, ya que estos ordenamientos, en nuestra materia, son complementarios. Además se publicaron los siguientes reglamentos:

- El Reglamento para la prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos, publicado en el Diario Oficial el 17 de septiembre de 1971.
- El Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, publicado en el Diario Oficial el 29 de marzo de 1973.
- El Reglamento para el Control y Uso de Herbicidas, publicado en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 1973.

Estos reglamentos fueron creados por la necesidad de reglamentar la Ley en estas materias, para cumplir con la exacta observancia de ésta y con sus objetivos.

También, en agosto de 1973, mediante Decreto Presidencial, se establece zona de refugio submarino de flora, fauna y condiciones ecológicas del fondo, la ubicada en Cabo San Lucas, en la costa sur de la Península de Baja California, con el fin de proteger los peculiares ecosistemas marinos de esa región, y procurar el estudio científico de los procesos submarinos de erosión en los cañones del fondo del mar.

De igual modo, mediante decreto, se creó el 3 de noviembre de 1970 la Comisión de las Zonas Áridas. Esta Comisión nace como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país, ya que en el mismo existe una gran extensión de zonas áridas -casi el 50% del territorio nacional-, para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de dichas regiones y conocer los recursos naturales de las mismas para poder aprovecharlos.

Por otra parte, la Constitución sufrió modificaciones para dar participación al Consejo de Salubridad en la materia que nos ocupa. Como se mencionó anteriormente, el 6 de julio de 1971 se publicó en el Diario Oficial la modificación a la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73, a efecto de otorgar competencia al Consejo de Salubridad General para adoptar medidas que permitan prevenir y combatir la contaminación ambiental, y su redacción fue la siguiente:

«A las medidas que el Consejo haya puesto en vigor contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y 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.

El valor de esta reforma es que por primera vez en la Constitución se menciona el término "contaminación".

Consideramos que se establece esta palabra en la reforma para dar un enfoque global a los problemas ambientales y manifestar la determinación del Gobierno Federal para prevenir y controlar la misma dentro del campo de sus atribuciones.

Los artículos 27, 73 y 115 sufrieron en 1976 una reforma para establecer las normas básicas de regulación de los asentamientos humanos y posibilitar que, mediante una ley general, se fijaran los ámbitos de competencia entre la Federación, los Estados y los Municipios. Por ello, el artículo 27 estableció, en su párrafo tercero:

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, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer las 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; (...) y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Esta reforma al artículo 27 en materia de asentamientos humanos sirve de fundamento para la política de ordenamiento general del territorio, bajo los principios que señala el mismo párrafo tercero de este artículo, es decir, llevar a cabo una política de desarrollo social y económico con una política de conservación de los recursos naturales.

La fracción XXI-C del artículo 73 constitucional fue adicionada por decreto publicado el 6 de febrero, y a la letra dice:

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Esta fracción es el fundamento de la Ley General de Asentamientos Humanos y de las leyes locales en materia de desarrollo urbano, y bajo sus preceptos se determinan usos, destinos, reservas y provisiones, con gran contenido ambiental.

Junto con las reformas al 27 y 73, se modificó el artículo 115 constitucional en 1976, adicionando las fracciones IV y V, mediante decreto publicado el 6 de febrero, quedando como sigue:

Art. 115. Los Estados adoptarán...

fracc. IV. Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

fracc. V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Con estas adiciones se incluye en la norma constitucional al municipio y a los estados en la regulación de los Asentamientos humanos, pero ¿Qué debe entenderse cuando se habla de concurrencia en la fracción XXI-C del artículo 73? ¿Puede la legislación federal autorizar a los estados y a los municipios expedir leyes en nombre de la Nación? estas cuestiones serán abordadas más adelante en el capítulo correspondiente.

Esta primera etapa del Derecho Ambiental -denominada así por ser el inicio de la regulación que en materia de ambiente se realiza en nuestro sistema jurídico bajo los lineamientos de una ley federal- tiene el mérito de haberse manifestado como un todo globalizador de los problemas que sufría la sociedad, y que se siguen sufriendo en estos días: contaminación, asentamientos humanos

irregulares, falta de planeación del desarrollo urbano, altas emisiones de humos, polvos y gases contaminantes por la industria así como de desechos sólidos y el crecimiento sin planeación de zonas industriales; explotación irracional de los recursos naturales, etc; Sin embargo, y a pesar de todos los programas y comisiones creadas, el problema ambiental no encontró solución, sino que, por el contrario, su aumento fue progresivo.

Esta etapa del Derecho Ambiental Mexicano se limita al control y la prevención de la contaminación ambiental, para lo que se dictaron un gran número de acuerdos y decretos para unificar la legislación y establecer un sistema federal con bases constitucionales que lograra cumplir éstos propósitos.

Lo anterior nos permite afirmar que los alcances de esta primer etapa del Derecho Ambiental fueron limitados, ya que el mandato constitucional del párrafo tercero del artículo 27 establece la conservación de los elementos naturales y evitar su destrucción, lo que implica la protección de estos elementos, protección que no se expresó en la Ley Federal para Prevenir y controlar la Contaminación Ambiental.

2.2 LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE, DE 1981.

A la segunda etapa del Derecho Ambiental le antecede la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental la cual fue creada mediante acuerdo de fecha 24 de agosto de 1978, bajo el mandato del C. Lic. José López Portillo como Presidente de la República, y publicado en el Diario Oficial el día 25 del mismo mes y año.

Esta Comisión tuvo como encargo conocer de la planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, la investigación, estudio, prevención y control de la contaminación, el desarrollo urbano, la conservación del equilibrio ecológico y la restauración y mejoramiento del ambiente.

Dentro de las facultades de la Comisión destacan las de formular programas, sean quinquenales o anuales, respecto de las materias que tiene como encargo, programas que debían estar sometidos a la consideración del Ejecutivo Federal, por conducto del C. Secretario de

Salubridad y Asistencia, quien tenía la función de presidir dicha Comisión.

El día 7 de diciembre de 1979, se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se aprueba el Programa Coordinado para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, formulado por la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental. Este programa se aprueba debido a que la contaminación atmosférica del valle de México había alcanzado niveles que podrían causar riesgos y daños a la población debido a la ubicación geográfica, las condiciones climatológicas, la tasa de crecimiento de la población y las actividades socio-económicas que se llevan a cabo en el mismo. Las consideraciones para la aprobación de este Programa ponen de manifiesto que entre las principales fuentes de contaminación se encuentran los vehículos de combustión interna y el rápido aumento de las actividades industriales. El Programa rigió para el trienio 1980-1982.

Las autoridades involucradas en la ejecución del Programa fueron las Secretarías de Estado existentes en esa época y los organismos denominados: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Petróleo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A., coordinando sus actividades en apoyo de la política de saneamiento ambiental en el Valle de México. Asimismo se otorgó presupuesto libre por conducto y vigilancia de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto a efecto de llevar a cabo y cumplir con el Programa.

El día 15 de abril de 1981, se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se aprueba el Plan Nacional de Contingencia para Combatir y controlar Derrames de Hidrocarburos y Sustancias Nocivas en el Mar, el que es de carácter permanente y de interés social. Este Plan fue elaborado por la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental.

En Plan tiene como objetivo tomar las medidas técnico-sanitarias conducentes a prever una intervención adecuada y oportuna para proteger de la contaminación grave e imponderada al medio marino.

La autoridad responsable de coordinar y ejecutar el Plan fue la Secretaría de Marina, siendo también responsable de las acciones para combatir cualquier tipo de contaminación por derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas en las costas, mar territorial y zona económica exclusiva.

El día 15 de julio de 1981, se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se autoriza la constitución del Fondo Nacional para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Por instrucción del Presidente de la República es que se constituye este Fondo Nacional, debido a que el incremento en las tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares y accidentes, y otros padecimientos debidos al deterioro ecológico producido por la contaminación se tomaron graves, resultó necesario que los servicios de salud se instrumenten de acuerdo a las prioridades sanitarias que demanda la población por causa de la contaminación.

Este fondo tiene la finalidad de evaluar y apoyar financieramente proyectos de inversión referentes a la prevención y control de la contaminación, sobre todo a empresas pequeñas y medianas; abrir créditos y otorgar préstamos a empresas para el financiamiento de construcción de obras o instalación y mantenimiento de equipos o dispositivos destinados a evitar y abatir la contaminación; y otorgar apoyo técnico al sector social y privado para aquellos proyectos susceptibles de recibir apoyo económico para el saneamiento ambiental.

El Fondo es un fideicomiso en el que El Gobierno Federal es el Fideicomitente, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Fiduciario es Nacional Financiera, S.A., y el Patrimonio del fideicomiso se integra inicialmente con la cantidad destinada al efecto por el Gobierno Federal, aumentándose este con los recursos que obtenga el fiduciario de fuentes de financiamiento.

La creación de este Fondo pone de manifiesto las consecuencias de la falta de planeación en materia ambiental y los retrasos que la rama industrial mexicana tenía -y sigue teniendo-, en prevención y control de la contaminación.

Los crecientes problemas originados por la contaminación y los orígenes de ésta, además de las limitaciones de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, ya que fue rebasada en sus alcances jurídicos (hay que recordar que su objetivo era la prevención el control de la contaminación ambiental), obligaron al Gobierno Federal a redirigir la política en materia ambiental hacia el mejoramiento de los niveles de salud, y por tanto, de la calidad de vida de la población por medio de la reducción y control de las materias, sustancias, elementos o formas de energía que comprometan la salud y degraden la calidad del ambiente.

Las nuevas directrices de la política ambiental se basaron en la salud de la población, y para lograr este propósito se determinó que era necesario proteger al medio ambiente con la finalidad de otorgar al ser humano las condiciones de vida necesarias para tener y conservar la salud. Bajo estas

consideraciones, y mediante Decreto del 22 de diciembre de 1981, se publicó en el Diario Oficial del día 11 de enero de 1982 la Ley Federal de Protección al Ambiente, la que abroga a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental del 12 de marzo de 1971. Esta Ley tuvo por objeto establecer las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan.

Es importante destacar que esta Ley establece, a diferencia de la anterior, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales así como la prevención y control de los contaminantes y las causas reales que los originan. Lo anterior establece que la política ambiental no sólo es de aplicación jurídica sino que también se realizarán investigaciones técnicas y científicas para poder conocer y atacar las causas que originan la contaminación.

La Ley establece la protección de la atmósfera, de las aguas, del medio marino, de los suelos, y la protección del ambiente por efectos de la energía térmica, del ruido y de las vibraciones.

Se incluye el sistema de denuncia popular creado en la ley anterior, estableciendo que para darle curso a la denuncia bastará el señalamiento de la fuente contaminante, así como el nombre y domicilio del denunciante. La autoridad tiene el deber de efectuar las medidas necesarias para comprobar la existencia de la fuente y si resultare procedente realizar las acciones que marque la Ley.

Esta Ley, como ya dijimos, establece la importancia que para la vida del ser humano significa la protección del medio ambiente y de los recursos naturales definiéndola en su artículo 4º como:

El conjunto organizado de medidas y actividades tendientes a lograr que el ambiente se mantenga en condiciones propicias para el desarrollo pleno de los organismos vivos.

La protección debe basarse en las necesidades primordiales y deberá ser ejecutada mediante planes o programas específicos en las áreas de la materia ambiental (ejemplo: agua, aire, suelo, etc.).

Esta Ley, dentro de un contexto formal y doctrinario, sí cumplía con el mandato constitucional del párrafo tercero del artículo 27 ya que la protección que se establece en esta Ley es en beneficio de la sociedad, estableciendo además las normas para la conservación de los recursos naturales como se establece en el precepto constitucional.

Inicialmente, las dependencias gubernamentales responsables de vigilar el cumplimiento de la Ley fueron la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Consejo de Salubridad General, siendo auxiliares, otra vez, los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo Federal, estatal y municipal.

El primer reglamento de esta Ley fue expedido por José López Portillo y publicado en el Diario Oficial el día 6 de diciembre de 1982 bajo el nombre de: Reglamento para la Protección del Ambiente Contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido.

La finalidad de este Reglamento fue la regulación de las fuentes emisoras de ruido, tanto móviles como fijas, para lo que se consideraron estándares de niveles permisibles de ruido.

La autoridad responsable de la aplicación de este Reglamento fue la Secretaría de Salubridad y Asistencia, siendo autoridades auxiliares las dependencias del Ejecutivo Federal, de los estados y de los municipios.

El 29 de diciembre de 1982, bajo el mandato presidencial de Miguel de la Madrid, se publicó en el Diario Oficial el Decreto que Adiciona y Deroga diferentes disposiciones de la Ley de la Administración Pública Federal. Mediante este Decreto se transforma a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (art. 37 de la Ley de la Administración Pública Federal).

La creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología resalta el rango fundamental que se otorga al desarrollo urbano y a la ecología, que no es otra cosa que conducir el crecimiento de los centros de población y desarrollo de zonas potenciales del país en estricto respeto al medio físico y al equilibrio ecológico en el territorio nacional para preservar la capacidad de vivir de todo ser.

Dentro de las facultades de la Secretaría se encuentran, entre otras, las siguientes:

Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y desarrollo urbano; formular y conducir la política de saneamiento ambiental en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia; determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad; y normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, con el propósito de conservarlas y desarrollarlas.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología marca un cambio en la administración pública federal y en la política de medio ambiente, ya que se congrega en una sola dependencia de gobierno las directrices de desarrollo urbano, vivienda, ecología y medio ambiente.

Por otra parte, en materia de salud, el artículo 4o de la Constitución fue reformado según decreto publicado el 3 de febrero de 1983, para incorporar un párrafo tercero que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

El derecho a la salud ha sido establecido con motivo de esta reforma a la Constitución, con los siguientes propósitos⁵:

- 1.- Lograr el bienestar físico y mental del mexicano;*
- 2.- Prolongar y mejorar la calidad de vida en todos los sectores sociales;*
- 3.- Crear y extender, en lo posible, toda clase de actitudes solidarias (...) tanto en la preservación de la salud, como en mejoramiento y restauración de las condiciones generales de vida;*
- 4.- El disfrute de servicios de salud y de asistencia social;*
- 5.- Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para el adecuado aprovechamiento y empleo de los servicios de salud; y*
- 6.- Desarrollar la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud.*

Esta reforma completa el marco constitucional de la protección al ambiente y el derecho a la salud, bajo la premisa de que es obligación del Estado velar por la salud de sus gobernados. Además, esta reforma afirma que el disfrute del derecho a la salud sólo es posible si se cuenta con un medio ambiente sano que propicie la realización de dicho derecho.

Sin embargo, se presenta de nuevo el problema de la concurrencia y la expedición de leyes en los mismos términos que en la reforma del 6 de febrero de 1976 al artículo 73 en su fracción XXI-C.

⁵ Barujas Santiago y Madrazo Jorge, "Comentario al artículo 4º Constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, 1992, p. 20.

la que fue adicionada para establecer la concurrencia de la Federación y de los Estados en materia de asentamientos humanos.

En misma fecha, 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial la reforma a los artículos 25 y 115 constitucionales, como sigue:

Art. 25. Corresponde al Estado la Rectoría del desarrollo nacional...

Párrafo sexto. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando de su conservación y el medio ambiente.

La nueva redacción del artículo 25 constitucional forma parte de la llamada rectoría del Estado en materia económica, junto con los artículos 26, 27 y 28 de nuestra carta magna.

Específicamente el artículo 25 intenta fijar con claridad los propósitos del desarrollo de la economía de la nación por medio del Estado, al que se le confiere dicho desarrollo.

El Estado como rector del desarrollo nacional debe fijar las condiciones para el aprovechamiento de los recursos de la nación según lo establecido en este precepto constitucional.

Que este artículo y el 27 establezcan la obligación del Estado de aprovechar y de cuidar de los recursos naturales y el medio ambiente, no significa que el Derecho Ambiental sea clasificado dentro del llamado Derecho Económico, ya que si bien es cierto que estos artículos forman parte de la rectoría del Estado en materia económica, la protección de los recursos naturales se manifestó desde la redacción original del artículo 27 bajo la perspectiva social de la revolución de 1910, además de que el Derecho Ambiental lo que pretende es hacer efectivo el derecho de disfrutar de un ambiente sano, para lo cual se apoya en otros mandatos constitucionales, entre éstos los que conforman al derecho económico, y el objeto del derecho económico es la planeación del desarrollo del país en esta materia, pero siempre bajo las modalidades que dicte el interés público.

Lo anterior nos permite afirmar que el desarrollo económico deberá sujetarse -según mandato constitucional- a los satisfactores básicos de las necesidades de la sociedad, siendo estos satisfactores los contenidos en los derechos sociales, entre los que se encuentra el derecho a un ambiente sano.

Por otra parte, el artículo 115 quedó como sigue:

Artículo 115.-Los Estados adoptarán...

fracc. V.- Los municipios, en lo términos de la leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; ... y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Esta reforma sienta las bases de un municipio acorde a los fines del desarrollo nacional, reconociendo al municipio como parte fundamental en dicho desarrollo.

Por otra parte, el 18 de abril de 1985 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Nacional de Ecología, derogando el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Sancamiento Ambiental, del 25 de agosto de 1978.

Las principales consideraciones para la creación de esta comisión, se apegaron al principio de que la salud es un bien social que debe protegerse por el Estado, por lo que resultó necesario establecer la coordinación adecuada en el cumplimiento de dicha obligación y dar solución al problema de la contaminación ambiental y al deterioro de los sistemas ecológicos del territorio nacional bajo el mandato expreso de la Constitución Federal.

La Comisión se integró por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y de Programación y Presupuesto. El objetivo de la Comisión fue analizar y proponer las prioridades en materia de ecología.

Posteriormente, el 22 de octubre de 1986, se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se crea el Comité Técnico Consultivo de la Red Automática de Monitoreo del Aire del Área Metropolitana del Valle de México. Este Comité tuvo como función opinar, estudiar, evaluar y proponer acciones o medidas para el buen funcionamiento de la Red de Monitoreo del Aire del Área Metropolitana.

El Comité estuvo integrado por el Subsecretario de Ecología de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, por el Director General de Prevención y Control de la Contaminación

Ambiental, y por el Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la misma Secretaría.

El 10 de agosto de 1987, se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma al artículo 27, fue la siguiente:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (...) en consecuencia se dictarán las medidas necesarias (...) para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Esta reforma constituye el reconocimiento expreso en la constitución del Derecho Ambiental, pero ¿Era necesario establecer por medio de una reforma lo que ya se prevenía en la Constitución desde su redacción original? por otra parte ¿Se puede restaurar el equilibrio ecológico?

El sistema de protección a los recursos naturales establecido en la Constitución -setenta años antes- prevenía todo un complejo jurídico tendiente a lograr este mandato.

Suponiendo que la reforma tuviera razón de ser, lo que analizaremos en el capítulo correspondiente, cabe preguntarse: ¿Puede una ley regular el equilibrio ecológico?

Por otra parte, la adición al artículo 73 fue la siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad :

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Esta reforma transforma la naturaleza de la materia ambiental, ya que ésta está reconocida por el constituyente del 17 como materia federal, otorgando, como consecuencia lógica, al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes para proteger el medio ambiente y preservar y restaurar el equilibrio ecológico, estableciendo novedosamente la concurrencia legislativa del Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

2.3. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La reforma que tratamos anteriormente sirvió de base para la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicada en el Diario Oficial el día 28 de enero de 1988. Esta Ley abroga la Ley Federal de Protección al Ambiente de treinta de diciembre de 1981, publicada en el Diario Oficial el 11 de enero de 1982.

La expedición de esta Ley obedece a la necesidad de cumplir con el sistema de planeación para el desarrollo de la nación, por lo que resulta necesario establecer, bajo una sola Ley, los principios rectores en materia de medio ambiente. La normatividad ambiental comprende varias materias, las que deberán estar bajo el marco de referencia de esta Ley.

La Ley, como ya dijimos, es reglamentaria de las disposiciones y mandatos de la Constitución que se refieren a la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las bases para definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación; el ordenamiento ecológico; la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente; la protección de las áreas naturales, la flora y fauna silvestres y acuáticas; el aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas; la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo, entre otras.

Esta Ley establece la concurrencia legislativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, la coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de éste ordenamiento.

Esta Ley establece los mismos principios de la ley anterior pero bajo un sistema normativo diferente, ya que la anterior ley sólo estableció un conjunto de prohibiciones en las materias que abarca (atmósfera, aguas, medio marino, suelos, energía térmica, ruidos y vibraciones), sin considerar medidas de control específicas. Además de establecer el Sistema de Áreas Naturales Protegidas, que son las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su

soberanía y jurisdicción, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, quedando sujetas al régimen de protección.

Se establece bajo los criterios de esta Ley, el aprovechamiento racional de los elementos naturales, mandato previsto desde 1917, y en materia de protección al ambiente perfecciona el sistema contenido en la ley anterior.

De nueva cuenta el inicio de otra etapa legislativa en esta materia tiene las condicionantes de crear autoridades, reformar la Constitución o las leyes y comenzar a finales del periodo presidencial de quien expide la nueva ley.

Al final del mandato del Presidente Miguel de la Madrid se expidieron los reglamentos de la Ley en materia de Impacto Ambiental publicados el 7 de junio en el Diario Oficial; en materia de Prevención y Control de la Contaminación Generada por Vehículos Automotores; en materia de Residuos Peligrosos; y en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera. Estos últimos publicados en el Diario Oficial el 25 de noviembre de 1988, mismos que aún están vigentes.

El 14 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo que Establece los Lineamientos para la Formulación, Expedición y Modificación de Normas Técnicas Ecológicas. Estas normas son "el conjunto de reglas científicas o tecnológicas que establecen los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente y, además, que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia."⁶

Estas normas tienen por objeto contribuir a la conservación y aprovechamiento óptimo de los recursos naturales; y establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros, límites o toques máximos permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente.

Posteriormente, el 8 de noviembre de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos

6 *Diario Oficial de la Federación, 14 de diciembre de 1988.*

automotores en el Distrito Federal un día a la semana, medida tomada por el gobierno del Distrito Federal para disminuir en alguna medida los altos índices de contaminación causada por la emisión de humos en la Ciudad de México y su zona conurbada.

Las consideraciones para establecer los criterios para limitar la circulación de los vehículos se basan en que el periodo invernal representa mayores riesgos para la salud de la población del Distrito Federal por los fenómenos climáticos llamados inversiones térmicas, con bajas temperaturas y escasez de vientos, fenómenos que aumentan los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera y que para poder prevenir estos fenómenos es necesario que el gobierno y la sociedad se corresponsabilicen en el propósito de disminuir la emisión de contaminantes a la atmósfera. Este Acuerdo entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

El punto segundo de este Acuerdo establece que la circulación de los vehículos se limitará de las 05.00 a las 22.00 horas, con base al último dígito de las placas y al color del engomado que se tenga asignado, en la siguiente forma:

DIA	ULTIMO DIGITO	COLOR
LUNES	5 Y 6	AMARILLO
MARTES	7 Y 8	ROSA
MIERCOLES	3 Y 4	ROJO
JUEVES	1 Y 2	VERDE
VIERNES	9 Y 0	AZUL

La restricción también incluye a los vehículos automotores que circulen en el Distrito Federal con placas de otras entidades federativas o del extranjero.

La limitación de circular no es aplicable, según lo establece el punto cuatro, a los vehículos automotores destinados a:

- I.- Servicios médicos;
- II.- Seguridad pública;
- III.- Bomberos;
- IV.- Servicio Público local de transporte de pasajeros, y
- V.- Servicio de transporte de uso privado en los casos en que sea manifiesto o se acredite un estado de emergencia.

Las restricciones señaladas anteriormente serán obligatorias del 20 de noviembre de cada año al último día de febrero del año siguiente, iniciando su aplicación en 1989, sin perjuicio de que este lapso pueda ser modificado cuando las circunstancias climatológicas y ambientales así lo demanden.

El 1º de marzo de 1990 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores que consuman gasolina o diesel en el Distrito Federal un día a la semana.

Este Acuerdo, a diferencia del anterior, tiene carácter permanente -según los considerandos- por haberse obtenido resultados favorables en el control y prevención de la contaminación en el Valle de México y su zona conurbada. La limitación de circulación de casi 450,000 vehículos automotores permitirá que dejen de consumirse 11 500 barriles diarios de gasolina, lo que significa evitar la emisión diaria de 920 toneladas de monóxido de carbono, 40 toneladas de hidrocarburos y 15 toneladas de óxido de nitrógeno, lo que significa evitar la emisión de 30 000 toneladas de contaminantes a la atmósfera, además de las que se dejan de emitir por la fluidez del tránsito vehicular.

Este Acuerdo que ha sido llamado como el "Hoy no circula" lo único que provocó fue un incremento del parque vehicular establecido en la Ciudad de México, ya que en seis años se incrementó notablemente éste, ya que sobrepasa los tres millones de vehículos que en forma permanente circulan en la Ciudad de México. Y desde luego no todos estos vehículos son nuevos.

El 6 de enero de 1991 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se establecen las modalidades para restringir la circulación de los vehículos automotores dedicados al transporte público de pasajeros en el Distrito Federal.

Este Acuerdo tiene las mismas finalidades de los anteriores: prevenir y combatir la contaminación atmosférica del Valle de México y su zona conurbada.

El 31 de octubre de 1991 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se establecen las medidas para restringir la circulación de los vehículos automotores que prestan el servicio público de transporte de pasajeros en sus modalidades de taxis sin itinerario fijo y colectivos en el Distrito Federal.

Este Acuerdo incorpora a todos los prestadores de este servicio ya que el del 6 de enero fue un acuerdo voluntario entre el Departamento del Distrito Federal y un grupo de taxistas, por lo que no

era extensivo a todos los vehículos dedicados a prestar el servicio de transporte de pasajeros.

En este Acuerdo se establece que no circularan los taxis sin itinerario fijo ni los colectivos, bajo las condiciones establecidas para los demás vehículos por razón de terminación de placa, de las diez horas a las veintidos horas. Sin embargo, no se incluye a los vehículos destinados al transporte de turistas y a los que presten el servicio de pasajeros cuya base se encuentra en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ni a los vehículos que tengan placas de circulación expedidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Este sistema de prevención y control de la contaminación en el Valle de México, expedido bajo las directrices de la Ley de 1988 y bajo el mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari, tuvo que ser ampliado por no haber sido suficiente para resolver el problema de la contaminación en el valle de México.

A principios de 1991 se presentaron más de 6 inversiones térmicas y se rebasó la cifra de 350 puntos de IMECAS (índice Metropolitano de la Calidad del Aire), lo que obligó al gobierno del Distrito Federal a poner en marcha un nuevo programa, el que se publicó el 3 de diciembre de 1991.

El Acuerdo por el que se establecen las medidas para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal, incluyendo a los que tengan placas de otras entidades federativas o del extranjero, para prevenir y controlar contingencias ambientales o emergencias ecológicas, tiene por finalidad reducir los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera cuando estos excedan los límites máximos permisibles establecidos.

Se entiende que existe una situación de contingencia ambiental cuando los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera puedan ocasionar peligro en la integridad de uno o varios ecosistemas sin que ello derive en emergencia ecológica. Se entiende por emergencia ecológica la concentración de contaminantes en la atmósfera que ponen en peligro uno o varios ecosistemas.

Este Acuerdo tiene por objeto establecer las medidas para limitar la circulación de vehículos automotores en el Distrito Federal, para prevenir y controlar las contingencias ambientales o emergencias ecológicas en esta Entidad Federativa.

En caso de que se llegaren a rebasar los límites máximos permisibles de contaminación, se limitará la circulación de los vehículos el día y durante el horario que determinen las autoridades

competentes del Departamento del Distrito Federal, conforme a los siguientes criterios:

- I. Zonas o vías determinadas;
- II. Año-modelo de vehículos;
- III. Tipo, clase o marca;
- IV. Número de placas de circulación, y
- V. Calcomanía por día o periodo determinado.

La limitación de la circulación se dará a conocer a más tardar a las veinte horas por los medios de comunicación por mando del Departamento del Distrito Federal, el día anterior al de aplicación de la contingencia.

Este Acuerdo no es aplicable a los vehículos automotores destinados a:

- I. Servicios médicos;
- II. Seguridad pública;
- III. Bomberos;
- IV. Servicio público local y federal de transporte de pasajeros; y
- V. Servicio de transporte de uso privado en los casos en que sea manifiesto o se acredite un estado de necesidad.

Este Acuerdo se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el diverso por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores, publicado en el Diario Oficial el 10 de marzo de 1990 (art. segundo transitorio del Acuerdo).

La anterior disposición es la base de la aplicación de dos programas, uno permanente y otro sujeto a la condición de que se rebasen los índices metropolitanos de la calidad del aire, es decir, en caso de contingencia ambiental se aplicará además del programa permanente de limitación de circular con vehículo automotor, el programa de contingencias, lo que origina que no se llegue a circular dos días a la semana.

Además de estos programas para limitar la circulación, se establecieron los sistemas de verificación de emisión de contaminantes de los vehículos automotores, con base en el Reglamento de la Ley en materia de Prevención y Control de Contaminación de la Atmósfera y el correspondiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación Generada por Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y su Zona Conurbada.

El 3 de mayo de 1990 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se establece la verificación semestral de emisiones contaminantes de los vehículos de autotransporte de pasaje y carga que circulen por caminos de jurisdicción federal.

El 6 de marzo de 1991 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que los vehículos automotores que consuman gasolina, diesel o gas, destinados al servicio público local de carga y pasajeros; de negociaciones mercantiles; de transporte escolar; de personal, y de las dependencias y entidades de la administración pública federal y del Departamento del Distrito Federal registrados en esta entidad federativa, deberán ser sometidos a dos verificaciones de emisión de contaminantes cada año.

Estos Acuerdos tuvieron la finalidad de sentar las bases para la operación y establecimiento del sistema de verificación del parque vehicular que circula en el Distrito Federal, la zona conurbada y por caminos de jurisdicción federal.

Este sistema fue creado por los altos niveles de contaminación que se presentaron en la Ciudad de México a partir de 1989, y que se siguen presentando siete años después.

El Acuerdo para limitar la circulación de vehículos y el programa de verificación es la única respuesta que ha tenido consecuencias inmediatas en varios sentidos ya que, por una parte, la limitación de circular propició que se incrementara el parque vehicular en la Ciudad de México y, por la otra, la verificación derivó en un sistema de corrupción por no existir un control profesional y eficaz por parte del gobierno para su vigilancia.

Por otra parte, el artículo 9 B) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece lo siguiente:

Art. 9o En el Distrito Federal...

B) Corresponde al Distrito Federal:

I.-

II. Establecer y operar sistemas de verificación del parque vehicular en circulación en el Distrito Federal, en relación con la contaminación de la atmósfera, y en su caso, limitar la circulación de los vehículos cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos permisibles que determine la Secretaría.

Este artículo es la base legal para establecer los sistemas de verificación y la limitación de circulación, en este orden. Es decir, el sistema de verificación tiene la finalidad de detectar los vehículos que emitan altos grados de contaminantes a la atmósfera y los que sean detectados se someterán a las limitaciones de circulación que para los efectos se establezcan.

Lo anterior nos permite afirmar: *que los vehículos que no contaminen o que cumplan con las normas establecidas en los programas de verificación no deben estar sometidos a ninguna limitación por parte de la autoridad para su circulación, y cuando no cumplan si se podrá limitar ésta.*

Por otra parte, pero dentro del mismo problema y bajo el orden en que se publicaron en el Diario Oficial, la comisión y los comités creados para dar cumplimiento a la obligación del Estado de proteger el ambiente, son fundamentales para completar todo el esquema de prevención, control y erradicación de la contaminación en el Valle de México ya que tienen como objeto asesorar, evaluar, proponer, definir y establecer criterios y lineamientos tendientes a combatir la contaminación y la recuperación ambiental.

La publicación de su creación fue la siguiente:

6 de junio de 1991:

Acuerdo por el que se crea el Consejo Técnico Consultivo de la Calidad del Aire.

8 de enero de 1992:

Acuerdo por el que se Crea la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.

28 de mayo de 1993:

Acuerdo por el que se crea el Comité de Proyectos y Estudios para la Recuperación Ambiental en la Zona Metropolitana en el Valle de México.

La creación de estas autoridades técnico-científicas pone de manifiesto que todos los programas y las políticas en materia ambiental y de prevención y control de la contaminación, no funcionaron o no cumplieron en su totalidad con sus objetivos.

En esta etapa también se reforma la Constitución para otorgar facultades a la Asamblea de Representantes para legislar en diferentes materias, entre las que se encuentran la preservación del medio ambiente y la protección ecológica.

Esta facultad legislativa tiene su reconocimiento en el artículo 122 fracc. IV. inciso g), que a la letra dice:

Art.- 122. El gobierno del Distrito Federal...

....

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

g) Legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del estatuto de gobierno en materias de (...); preservación del medio ambiente y protección ecológica;

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1993. La facultad de legislar otorgada a la Asamblea de Representantes en esta materia, contradice lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXIX-G, misma que faculta al Congreso a legislar en materia de ecología y medio ambiente ¿Puede una autoridad local legislar en materia federal?

Bajo la administración de Carlos Salinas se publicaron leyes sectoriales que deben considerarse dentro del contexto del Derecho Ambiental ya que sus disposiciones incluyen el aprovechamiento o la explotación de algún recurso natural o normar esa explotación o aprovechamiento, entre las que destacan:

- La Ley Agraria.

Publicada el 26 de febrero de 1992, en el Diario Oficial.

- La Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.

Publicada el 1o de julio de 1992, en el Diario Oficial.

- La Ley de Aguas Nacionales.

Publicada el 1º de diciembre de 1992, en el Diario Oficial.

- La Ley Forestal.

Publicada el 22 de diciembre de 1992 en el Diario Oficial.

- La Ley de Pesca.

Publicada el 25 de junio de 1992, en el Diario Oficial.

Esta leyes establecen los lineamientos para el aprovechamiento y la conservación de los recursos que se norman en ellas, pero bajo los principios rectores de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Esta etapa del Derecho Ambiental en México ha sido la más regulada, seguramente porque en las anteriores etapas no se conceptualizaron los alcances de esta materia. Es decir, la autoridad se preocupó por crear un cuerpo legal que, formalmente, cumpliera con asegurar y proporcionar el derecho a un ambiente sano, pero la ley por sí misma no es una garantía de cumplimiento ya que necesita de todo un sistema que tenga como finalidad asegurar el cumplimiento de la Ley, ejemplificando: ¿De qué serviría una Ley de Amparo si no hay un tribunal que la haga valer? Si bien es cierto que el Estado crea todo un sistema legal y administrativo para el cumplimiento de las leyes en la materia, nunca le dio la dimensión al problema de la contaminación y la degradación de los sistemas ecológicos que en verdad requería, y las consecuencias de la falta de responsabilidad en el cumplimiento de las leyes han ocasionado que, aunque no sea aceptado por el Estado, la contaminación sea hoy día un problema de seguridad nacional.

Por otro lado, dentro del ámbito administrativo, la autoridad responsable de la política ecológica y ambiental fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que desde su creación tenía esa atribución.

En mayo de 1992, se creó, mediante reforma a la Ley de la Administración Pública Federal publicada el día 23 de mayo en el Diario Oficial, la Secretaría de Desarrollo Social.

Esta Secretaría asume las responsabilidades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, además de que se le confiere la dirección de la política social y su desarrollo.

La Secretaría de Desarrollo Social sustituye a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y tuvo, entre otras, las siguientes atribuciones:

Formular, conducir, y evaluar la política general de desarrollo social (...), vivienda y ecología; promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional; formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás dependencias competentes; establecer normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias; determinar las normas y, en su caso, ejecutar las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental; vigilar en coordinación con las autoridades federales,

estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del medio ambiente (...) y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables; normar el aprovechamiento de la flora y fauna silvestre, marítima, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlas y desarrollarlas, con la participación que corresponda a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Pesca; establecer los criterios ecológicos y normas de carácter general que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, así como vigilar el cumplimiento de estas normas y criterios cuando no este encomendada expresamente a otra dependencia; proponer al ejecutivo el establecimiento de áreas naturales protegidas; evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional y urbano y ecología; (art. 32 bis, Ley de la Administración Pública Federal).

Para cumplir con estas atribuciones, que en verdad fueron responsabilidades, el 4 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial el Reglamento Interior de la Secretaría de desarrollo Social, en el que se crean como autoridades ambientales el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEP), como órganos desconcentrados de dicha Secretaría (art.2, 36 y 38 del Reglamento Interior de la SEDESOL). Y el 17 de julio del mismo año se publicó el Acuerdo que regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El 28 de diciembre de 1994, bajo la administración de Ernesto Zedillo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En dicho Decreto se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (art. 32 bis), la cual se encargará de aplicar y vigilar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

3. CONCLUSIONES

La protección de los recursos naturales y del medio ambiente no son un régimen nuevo en el sistema jurídico mexicano. muy al contrario se manifestó desde el Constituyente de 1917 la preocupación por la alteración de los sistemas naturales y sus consecuencias para la vida de todos los seres, en especial la del ser humano.

Esta preocupación encuentra desahogo en la redacción del artículo 27 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta y, aunque suene contradictorio, responsabiliza a la Nación a dictar los cuerpos legales necesarios para proteger los recursos naturales y normar su aprovechamiento dentro del campo de la legislación federal.

Los antecedentes de esta materia -denominados así por no existir un cuerpo legal específico-, establecen la necesidad y la importancia de normar las actividades del hombre para evitar daños al medio ambiente y a los sistemas naturales.

El reclamo mundial por las consecuencias de la contaminación también influyeron de un modo directo para que en 1971 se expidiera en nuestro país la primera ley que intenta prevenir y controlar la contaminación ambiental. Esta ley sentó los precedentes -como cuerpo normativo unificado-, para la estructuración administrativa encargada de atender esta materia.

En nuestro país las etapas legislativas han obedecido, más que al reclamo social, a los altos niveles de contaminación, degradación y explotación de los recursos naturales, buscando la armonía de la sociedad. Que se persiga un fin no significa que éste se alcance, y menos cuando se tiene como objetivo la armonía social, ya que ésta se encuentra en constante movimiento, lo que siempre debe significar búsqueda, y por consiguiente se requiere de la adecuación del derecho a los nuevos reclamos sociales.

Debido al limitado desarrollo democrático de nuestro país, no ha sido la protesta social ante el deterioro del medio ambiente -como lo hemos señalado-, la que los legisladores han recogido e impulsado en las cámaras del Congreso, por el contrario, la voz social ha sido reducida a pequeños grupos de interés que intentan tener la representación de los intereses de la colectividad, dando origen a limitaciones en los consensos de los intereses sociales y de las opiniones de los expertos en

cuestiones técnico-científicas que puedan alimentar la materia que nos ocupa.

Los intereses políticos con fines económicos también han impedido que la materia ambiental tenga un verdadero crecimiento y una aplicación real de las leyes expedidas en la materia. Los cambios de uso de suelo, la planeación urbana sometida a fines lucrativos por grupos de poder, la ineficacia de las autoridades en la aplicación de la normatividad ambiental, la impunidad y el sometimiento, además de la falta de voz que de verdad consigne los reclamos de la sociedad, han dejado de lado las leyes que han sido expedidas.

Los recursos naturales de nuestro país han sido, y son, explotados por intereses que van más allá de todo programa o política gubernamental sin que se actúe bajo el sistema de derecho que rige al Estado Mexicano. Pero al hablar de estado de derecho debemos decir que, si se pretende cumplir con éste, según la tesis que sostenemos, la materia ambiental presenta un gran problema, ya que la concurrencia legislativa establecida en la fracción XXIX-G del artículo 73 de nuestra Constitución no fue reconocida dentro de la distribución de competencias fijada por el constituyente del 17 para nuestro sistema federal, por lo que con la misma, es decir con el sistema de concurrencia legislativa, se rompió con el equilibrio constitucional de las facultades otorgadas a la federación y las facultades atribuidas a los estados, como se establecerá en el capítulo correspondiente de este trabajo recepcional.

El recorrido que ha realizado el Derecho Ambiental en nuestro sistema jurídico ha abarcado la protección del aire, suelo, agua, atmósfera, recursos naturales y sus sistemas; en un sentido higienista y global la protección a la salud; la educación ambiental; la denuncia popular; la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales; y el control y la prevención de la contaminación.

El Derecho Ambiental se ha manifestado como un reclamo de la sociedad, por lo que se ha clasificado dentro de los llamados nuevos derechos sociales, aunque en nuestro país la sociedad no ha tomado el papel de mandante ante el Ejecutivo Federal para lograr el llamado Estado Social de Derecho.

Nuestro análisis ha respondido a la cronología legislativa de la materia que nos ocupa, dejando ver los posibles conflictos que pueden presentarse tanto en su aplicación como en su reconocimiento constitucional ya que éstos serán estudiados en el capítulo que corresponde en el presente estudio.

CAPÍTULO 3. AUTORIDADES EN MATERIA AMBIENTAL.

1. **Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**
 - 1.1. **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (PROFEPA)**
 - 1.2. **Instituto Nacional de Ecología (INE).**
2. **Otras.**
3. **Conclusiones.**

**1. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA
(SEMARNAP)**

Como se estableció en el capítulo anterior, en nuestro país contamos con autoridades que en distintos tiempos se han encargado de las cuestiones relativas a la salud y a todo lo que tiene vínculo con la misma.

Así, la satisfacción de las necesidades de la población han sido la causa de que dichas autoridades hayan evolucionado hasta ser dependencias públicas especializadas en diferentes sectores.

En nuestro caso, esta evolución comienza con la creación de la subsecretaría de mejoramiento del ambiente, la que pertenecía a la entonces Secretaría de Salubridad, para ser posteriormente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que fue responsable de la materia ambiental hasta la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, dependencia que absorbió todas sus facultades.

Bajo una nueva perspectiva de desarrollo, el 28 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este Decreto establece la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la que absorbe las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social en materia de medio ambiente.

Por la trascendencia de esta materia reproducimos el artículo en el que se establecen las atribuciones de esta nueva dependencia de la administración pública federal.

Artículo 32 Bis. A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras

dependencias y entidades; III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos; IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descarga de aguas residuales y en materia minera, y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos; V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, al cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como en su caso, imponer las sanciones procedentes; VI. Proponer al ejecutivo federal el establecimiento de áreas naturales protegidas y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares; VII. Organizar y administrar áreas naturales protegidas y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales; VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; IX. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a esta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias; X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares; XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica; XII. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte; XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de

monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan; XV. Desarrollar y promover metodología y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que este presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica; XVI. Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono; XVII. Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente; XVIII. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato; XX. Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables, sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando sea requerida para su conservación o aprovechamiento; XXI. Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia; XXII. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de información, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el usos sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnología en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación; XXIII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y ríos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneas, conforme a la ley de la materia; XXIV. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas

federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas; XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares; XXVI. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrental; XXVII. Manejar el sistema hidrológico del valle de México; XXVIII. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones; XXIX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; XXX. Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales. XXXI. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; XXXII. fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal; XXXIII. Regular la explotación pesquera, y expedir normas oficiales mexicanas que correspondan, así como promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de sus productos en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes, XXXIII. proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que requiera el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares; XXXIV. Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, expidiendo al efecto las normas oficiales mexicanas que corresponda; XXXV. Participar con la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente; XXXVI. Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuicultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas, con la participación, en su caso, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; XXXVII. Promover la creación de zonas portuarias pesqueras, así como su conservación y mantenimiento; XXXVIII. Promover, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos, y de materia prima a la industria nacional; XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, explotación de la flora y fauna silvestre, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; XL. Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente, y XLI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Del contenido de las fracciones del artículo que hemos transcrito se desprende que las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente constituyen la mayor responsabilidad de la administración pública federal en materia de medio ambiente y ecología, dejando de lado al Consejo de Salubridad General de la República.

Como vemos, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) surgió de la necesidad de contar con una dependencia del Ejecutivo Federal responsable de fomentar el fortalecimiento y cumplimiento de leyes y normas en materia ambiental y de inducir el aprovechamiento de los recursos renovables, no sólo para su preservación, sino, sobre todo, para asegurar la base natural del desarrollo económico nacional y contribuir a mejorar el nivel de vida de la población, garantizando su sustentabilidad presente y futura, haciendo suyos, el gobierno mexicano, los conceptos que mundialmente constituyen el nuevo desarrollo: el ecodearrollo y la sustentabilidad.

La misión y el compromiso de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca es "fomentar, por medio de la corresponsabilidad del gobierno y de la sociedad, prácticas productivas y de consumo que preserven el medio ambiente y se sustenten en el aprovechamiento

racional de los recursos naturales, para transitar hacia un crecimiento económico sostenido y al bienestar social con sustentabilidad".¹

El objetivo fundamental de este Secretaría de Estado es "frenar las tendencias de deterioro ecológico, impulsar el aprovechamiento y el manejo de la riqueza natural de la nación, considerando los límites reproductivos de los recursos renovables y reconociendo el valor social de la preservación del medio ambiente".²

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por sus atribuciones jurídicas, debe fomentar las políticas del gobierno federal en materia de agua, recursos pesqueros, zonas federales marítimo terrestres, flora y fauna, bosques, suelos, aire y medio ambiente, con el objetivo de garantizar su aprovechamiento racional y asegurar un mejor futuro para la sociedad mexicana.

Los lineamientos básicos para el desempeño de esta Secretaría son los siguientes:³

- 1. La tarea central: promover una transición al desarrollo sustentable y frenar los procesos de deterioro ambiental y de los recursos;*
- 2. Aprovechar el potencial de los recursos y mejorar ecológicamente los procesos productivos para impulsar el desarrollo;*
- 3. Ordenar el aprovechamiento de los recursos, la producción, la infraestructura y el desarrollo urbano;*
- 4. Destacar la prevención y fomentar con la educación, la capacitación y la comunicación, patrones de consumo más favorables para la sustentabilidad;*
- 5. Fomentar programas de uso de recursos que favorezcan la superación de la pobreza;*
- 6. Fomentar la corresponsabilidad, la participación social y una información oportuna y transparente en la política ambiental y de recursos naturales;*
- 7. Avanzar en la descentralización, la coordinación y la integración regional;*
- 8. Fortalecer el marco jurídico y el cumplimiento de las leyes, normas y programas.*

¹ Informe de Labores 1994 - 1995, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, 1995, p. 5.

² *Ibidem*.

³ Estos lineamientos fueron dados a conocer ante los medios de comunicación el 15 de febrero de 1995 por la titular de esta Secretaría de Estado.

9. Modernizar e innovar las practicas institucionales, lograr una gestión ágil y funcional, y una actuación transparente a todos los niveles; y

10. Fortalecer la participación mexicana en los foros internacionales de medio ambiente y recursos naturales.

De lo anterior se puede afirmar que las acciones que lleve a cabo la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, serán las directrices del nuevo desarrollo que se pretende realizar con la creación de tal dependencia, por lo que su existencia se justifica en cuanto logre fehacientemente la realización de estos puntos o bases.

También la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ha sido creada con la finalidad de integrar en un solo sector de la administración pública federal -ya que ésta secretaría coordina a las demás autoridades ambientales que veremos más adelante- la planeación, las políticas, los programas y la asignación de los recursos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente y para fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables.

La estructura administrativa de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) favorece la consolidación institucional de la nueva política ambiental. Así, la Secretaría cuenta con tres Subsecretarías para el cumplimiento de sus responsabilidades sustantivas y la ejecución de sus políticas, siendo la de Planeación, la de Recursos Naturales y la Subsecretaría de Pesca.⁴

La Subsecretaría de Planeación, es la responsable de articular inter e intrasectorialmente la política ambiental, así como vincular los programas y las políticas de la dependencia y sus órganos desconcentrados.

La Subsecretaría de Recursos Naturales es la responsable de las autorizaciones para el manejo de los bosques, y también cuenta con facultades para combatir incendios y la tala clandestina; con capacidad para fomentar, con estricto cumplimiento de leyes y normas, el aprovechamiento sustentable de los recursos maderables y no maderables; de impulsar el desarrollo de plantaciones comerciales; de diseñar e instrumentar los programas de la conservación y recuperación de suelos; y es la responsable de la concesiones de uso y

⁴ La estructura administrativa, así como las atribuciones de cada subsecretaría pueden ser consultadas en el Informe de Labores 1994 - 1995 que esta Secretaría editó. Así como en su reglamento interno, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1996.

aprovechamiento de las zonas federales marítimo terrestres.

Finalmente, la Subsecretaría de Pesca, cuenta con atribuciones para fomentar el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros, para impulsar el desarrollo de las actividades de acuacultura cuidando su impacto y protegiendo el entorno ambiental, así como con facultades para impulsar la inversión, la transformación y la comercialización de productos pesqueros asegurando el cumplimiento de las normas.

Bajo las directrices de esta Secretaría, se encuentran coordinados sectorialmente los siguientes organismos: Comisión Nacional del Agua (CNA); Instituto Nacional de Ecología (INE); Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); Instituto Nacional de la Pesca (INP); y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), con el objetivo de fortalecer la capacidad de gestión de la administración pública y dar una mayor garantía de cumplimiento de las políticas públicas en materia ambiental y de cuidado y conservación de los recursos naturales.

Así, con la coordinación de las autoridades federales en materia ambiental por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca el gobierno federal intenta cumplir con las responsabilidades que la Constitución le impone en esta materia.

1.1. PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE (PROFEPA)

Los problemas que la contaminación ambiental crea en nuestro país, obligaron en el año de 1992, ha crear una procuraduría especializada en la protección del medio ambiente, misma estudiaremos a continuación.

La Creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, como se ha visto es reciente (28 de diciembre de 1994), sin embargo la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Instituto Nacional de Ecología (INE), fueron creados con anterioridad.

El 4 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Este reglamento además de normar las acciones de

la Secretaría referida también establece la creación de dos organismos descentralizados para cumplir con los asuntos de su competencia.

El capítulo 1 del citado reglamento y denominado "De la competencia y organización", establece en su artículo 2º lo siguiente:

"para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Desarrollo Social contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:...Organos Desconcentrados:

Instituto Nacional de Ecología

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El artículo 34 del Reglamento en cuestión establece que: "Para el ejercicio de las atribuciones que le determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con los órganos desconcentrados a que se refiere este Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social fue el sustento jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órgano desconcentrado de dicha Secretaría.

Posteriormente, el 17 de julio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que que regula la organización y el funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Procuraduría y el Instituto fueron adscritos a la misma, posteriormente, con al publicación del Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, se les incluye como órganos administrativos desconcentrados de la misma⁵.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) realiza, según sus atribuciones, acciones de promoción, vigilancia, asesoramiento, prevención, denuncia, canalización, coordinación, y gestión de acciones y políticas que atañen al medio ambiente⁶.

⁵ El reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1996. Dicho reglamento establece en su artículo segundo a los órganos administrativos desconcentrados entre los que se encuentran el INE y la PROFEPA.

⁶ Dentro de las atribuciones de esta procuraduría destacan las siguientes: vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental; recibir, investigar y atender, o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables relacionadas con el medio ambiente;

Esta Procuraduría, además de realizar auditorías y peritajes ambientales a empresas o entidades públicas y privadas de jurisdicción federal e inspección, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales competentes, es la encargada del cumplimiento y aplicación de la normatividad ambiental.

También es autoridad sancionadora ya que puede "imponere las medidas técnicas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables" (art. 6. fracc. X del Reglamento Int. SEMARNAP).

La creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es resultado de la alarmante pérdida de recursos naturales en nuestro territorio nacional, así como de la falta de una dependencia que tuviera atribuciones específicas en esta materia. Asimismo obedece a una política de protección de los recursos naturales, así como a la vigilancia y el aprovechamiento racional de los mismos, siempre bajo la perspectiva social del artículo 27 de nuestra constitución.

La procuraduría no sólo es una autoridad sancionadora sino que tiene dentro de sus atribuciones establecer la posible solución a los conflictos que surjan entre particulares y autoridades o entre los mismos particulares por medio de conciliaciones, lo que la ubica dentro de un marco social más amplio.

1.2. INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE)

Dentro de esta política de protección a los recursos naturales para asegurar su sustentabilidad, en el mismo reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social, se creó el Instituto Nacional de Ecología, el que encontró sustento en el artículo 36 de dicho reglamento.

El Instituto Nacional de Ecología al igual que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social en su creación, sin embargo, con la especialización de esta materia, se ha consentado en un solo sector de la administración pública federal a esta autoridad así como a la Procuraduría Federal del Protección

realizar auditorías y peritajes ambientales; imponer las medidas técnicas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia; denunciar ante el ministerio público federal los actos, omisiones o hechos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender el medio ambiente y los recursos naturales; entre otras.

al Ambiente, dentro de la estructura de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, ya que actualmente, como hemos visto, es un órgano administrativo desconcentrado de dicha Secretaría de Estado.

A continuación menciono algunas de las atribuciones del Instituto Nacional de Ecología dada su importancia:

formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de ecología y protección del medio ambiente; formular conducir y evaluar la política nacional en materia de ecología y regulación ambiental del desarrollo urbano, con la participación que corresponda a otras dependencias; llevar a cabo el ordenamiento ecológico general de territorio nacional; formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría; administrar y promover el aprovechamiento y conservación de la flora y fauna silvestre; organizar y administrar las áreas naturales protegidas que no estén expresamente conferidas a otras dependencias, establecer y operar el sistema de información ambiental, entre otras.(art. 53 del Reglamento Int SEMARNAP).

Del listado de atribuciones del Instituto Nacional de Ecología claramente resulta que dicho instituto es la autoridad ambiental con mayor responsabilidad en esta materia en nuestro país dentro de la administración pública federal, ya que ha sido dotado de facultades aún mayores que las de la misma Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

De sus atribuciones también podemos concluir que el Instituto Nacional de Ecología es la autoridad más importante en esta materia, ya que tiene a su cargo la facultad de promover las políticas que en materia ecológica y de medio ambiente sean de interés de la Federación, además de ser autoridad auxiliar para las entidades federativas. El INE es también un centro de investigación científica y de formación. Es, pues, la autoridad que lleva la punta en la política de ecología y medio ambiente de la Federación.

Lo anterior no minimiza las Facultades y atribuciones que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca tiene, pero las atribuciones del Instituto nos permiten establecer dichas afirmaciones.

La creación del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, dan cauce a la política gubernamental en materia de medio ambiente para cumplir con

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

los postulados contenidos en el artículo 27 y el 25 de nuestra Constitución. Es decir, cuidar de los recursos naturales y aprovecharlos dentro de un contexto social.

El Instituto y la Procuraduría -aunque órganos desconcentrados de la secretaría de Medio Ambiente y por tanto jerárquicamente subordinados- son la conjunción de la dirección de la política ecológica y de medio ambiente que la federación ha determinado, siendo éstas las autoridades ambientales más importantes en la actualidad.

2. OTRAS AUTORIDADES AMBIENTALES.

Dentro del ámbito de competencia de la federación los organismos expuestos anteriormente (SEMARNAP, INE y PROFEPA) no son los únicos en esta materia, ya que existe la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Nacional de la Pesca y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua que son organismos coordinados sectorialmente por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Así también existen otros organismos de naturaleza técnico-científica como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Comisión Nacional para el conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO), la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA), el Instituto Nacional del Petróleo (INP), entre otras.

También a nivel federal existe una autoridad que constitucionalmente es la encargada de prevenir y combatir la contaminación ambiental. Tal autoridad es el Consejo de Salubridad General, autoridad que tiene su reconocimiento desde la redacción original de la Constitución de 1917, consagrado en el artículo 73, fracción XVI y sus bases. Dicho Consejo fue concebido por el constituyente del 17 como una autoridad ejecutiva en materia de Salubridad General de la República.

Posteriormente, la facultad para actuar en materia de contaminación ambiental a favor de este Consejo se publicó el 6 de julio de 1971 en el Diario Oficial de la Federación.

Dicha facultad fue establecida en la adición hecha a la base 4a. de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, para dar reconocimiento a la intervención del Consejo en la aplicación de la Ley Federal Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

La adición se realizó bajo un enfoque sanitario o higienista considerando a la contaminación ambiental parte de la salubridad general de la República.

El Consejo de Salubridad es una autoridad que depende directamente del Presidente de la República sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones son de carácter general y obligatorias en el país.

Es una autoridad ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país, según lo establece el artículo 73, fracción XVI base tercera de la Constitución Federal.

Además de que posee la libertad de ejercer las medidas que considere necesarias para dictar acciones preventivas en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, estas acciones serán después sancionadas por el Presidente de la República y, en el caso de las medidas que tome o lleve a cabo el Consejo en campañas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degradan la especie humana así como las medidas adoptadas para prevenir y controlar la contaminación ambiental, serán, después, revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan, (art. 73, fracc. XVI, bases 2a. y 4a. de la Constitución).

A pesar de estas atribuciones de naturaleza excepcional en nuestro sistema federal, el Consejo de Salubridad ha visto limitada su acción constitucional en materia ambiental por el crecimiento de organismos y autoridades dentro de la administración pública federal, las que lo han dejado de lado en la aplicación de la legislación ambiental.

Considero que debe actualizarse la participación real del Consejo de Salubridad para cumplir con los ideales que le dieron origen en las sesiones del Constituyente del 17.

3. CONCLUSIONES

La Secretaría de Medio Ambiente es, sin duda, una estructura administrativa de vital importancia para lograr que la política de desarrollo sustentable se lleve a cabo en nuestro país. Sin embargo dicha Secretaría no ha logrado sus propósitos debido a la reestructuración que la misma ha sufrido en su corto tiempo de vida y debido a la ya casi debastada naturaleza de nuestro país y a la degradación que nuestro medio ambiente sufre.

Por otra parte, las políticas ambientales sectoriales -y aun las nacionales-, no han representado más que en documentos, es decir de una manera formal, avances en la materia, y por éstos grupos de especialistas han puesto en tela de duda la gestión hasta hoy realizada.

Definidos como "órganos coordinados sectorialmente" el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente entran en la crítica anterior ya que deben, como órganos jerárquicamente subordinados, llevar a cabo las directrices que dicte la Secretaría sin demeritar su facultad de proposición.

Consideramos que el Instituto y la Procuraduría deben tener un rango constitucional para cumplir con el proyecto de nación que se deriva de la constitución y cimentar y justificar su existencia y finalidad en la administración pública federal y en nuestro sistema de justicia social.

Recordemos que todo individuo tiene derecho de disfrutar de un ambiente sano y que es el Estado por medio de los instrumentos sean jurídicos o administrativos, el encargado de hacer cumplir este derecho y que el Derecho Ambiental, con todas sus deficiencias, es producto de ese encargo.

Considero que resulta necesaria una revaloración de las facultades que el Consejo de Salubridad General de la República posee en materia de prevención y control de la contaminación ambiental, toda vez que el crecimiento de autoridades en esta materia ha mermado las facultades constitucionales que dicho Consejo tiene en el problema de la contaminación.

CAPITULO 4 NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO AMBIENTAL.

1. Sustento Constitucional.

- 1.1. Redacción original del artículo 27 de la Constitución de 1917.
- 1.2. Redacción original de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución de 1917.
- 1.3. Reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 4º de la Constitución de 1917.
 - 1.3.1 Reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 25 de la Constitución de 1917.
 - 1.3.2. Reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 de la Constitución de 1917.
- 1.4. Reforma del 10 de agosto de 1987 al párrafo tercero del artículo 27 y la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución de 1917.
- 1.5. Reforma del 25 de octubre de 1993 al artículo 122 de la Constitución de 1917.

2. Sustento legal.

3. Sustento reglamentario.

- 3.1. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental.
 - 3.2. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente Correspondiente a la Prevención y Control de la Contaminación de Generada por los Vehículos Automotores que circulan por el Distrito Federal y su Zona Conurbada.
 - 3.3. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente Correspondiente en Materia de Residuos Peligrosos.
 - 3.4. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera
 - 3.5. Reglamento en Materia de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.
4. Sustento normativo (normas oficiales mexicanas)
 5. Conclusiones

1.- SUSTENTO CONSTITUCIONAL

En los dos capítulos anteriores se hizo esbozo al desarrollo del Derecho Ambiental en el sistema jurídico mexicano, bajo un aspecto cronológico desde la redacción original de la Constitución de 1917, hasta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sin más pretensión que lograr una visión general de esta materia.

En el presente capítulo se estudiará el sistema constitucional bajo los mismos criterios. Es decir, el desarrollo que la materia de nuestro estudio ha tenido desde el Constituyente del 17 hasta la última reforma a la Constitución Federal, pero bajo un análisis más riguroso que también incluye la ley que rige actualmente la materia así como sus reglamentos y las denominadas normas oficiales mexicanas, con el objeto de demostrar, fundamentalmente el sistema que el Congreso Constituyente estableció en la redacción original de la Constitución de 1917 y la alteración a ése sistema constitucional con las posteriores reformas a la misma constitución y, como consecuencia, los problemas de interpretación y aplicación del sistema constitucional y de la ley que rige la materia.

Toda vez que la Constitución de 1917 se expide como un cuerpo normativo uniforme y dado que rige la materia que ocupa el presente estudio desde su entrada en vigor, sólo en este caso, respetando su expedición, se analizará, en primer lugar, el artículo 27 e inmediatamente después el artículo 73 en su fracción XVI, aunque en el Congreso Constituyente se aprobó primero la fracción XVI del propio artículo 73 y después el artículo 27.

1.1. REDACCIÓN ORIGINAL DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La redacción aprobada por el constituyente del 17 para el artículo 27 Constitucional, consagra la protección de los recursos naturales bajo el régimen del proclamado Estado Social de Derecho. Sin embargo, esta protección no surge por sí misma sino por la necesidad de evitar la desigualdad en la apropiación de la tierra y por la necesidad de otorgar a la Nación la propiedad de la misma, ya que la situación social que orilló a la revolución de 1910 fue, precisamente, el

acaparamiento de la tierra por parte de las clases pudientes, lo que distribuyó al territorio nacional en pocas manos, así como la falta de regulación para la explotación de la misma.

Así, en la sexagésima primera Sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el jueves 25 de enero de 1917 en Querétaro de Arteaga, se presentó la iniciativa referente a la propiedad en la República. Esta iniciativa correspondió al artículo 27 de la Constitución Federal, debatida por el Congreso Constituyente de 1916-17.

A decir de la Comisión redactora "el artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional".¹

La protección de los derechos de los distintos grupos sociales que conformaban a la Nación, obligó al Constituyente a determinar las condiciones y casos en los que es posible acceder al derecho de propiedad por parte de los particulares, además de sustituir el principio absoluto de la autoridad del rey como dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos -incluidos los bienes raíces- por el principio de la autoridad de la Nación como dueña absoluta de las tierras y aguas de su territorio.

Este derecho, así concebido, permite a la Nación tener bajo su dominio todo cuanto sea necesario para asegurar y lograr el desarrollo social y el reparto equitativo de la tierra, ya que la Nación podrá otorgar a los particulares la denominada propiedad privada, la que se someterá a las condiciones que la misma Nación le imponga.

Bajo estas consideraciones, el proyecto de la Comisión Redactora del artículo 27 fue el siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

¹ *Los derechos del Pueblo Mexicano. Diario de los Debates del Constituyente, artículo 27. México, Ed. Porrúa. 1996, p. 640.*

La capacidad para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas de la nación, la explotación de ellas y las condiciones a que deberá sujetarse la propiedad privada se regirán por las siguientes prescripciones:..."²

Como se puede observar, el proyecto original del artículo 27 constitucional no establecía la protección de los elementos naturales de la nación, sólo se limitaba a expresar que la propiedad originaria correspondía a la nación y que ésta se encontraba facultada para constituir la denominada propiedad privada. Sin embargo, se expresa la preocupación de la Comisión redactora por hacer de este artículo el más importante de la Constitución, ya que en éste descansará todo el sistema de derechos que se pueda constituir sobre la tierra, siempre dentro de un sistema de reparto equitativo y dentro de un contexto social.

En la sexagésima sexta Sesión ordinaria celebrada el 29 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución, del que se reproduce la parte medular que otorga reconocimiento constitucional a nuestra materia:

*DICTAMEN
Ciudadanos diputados:*

"El estudio del artículo 27 del proyecto de constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como un derecho natural; cual es la extensión de este derecho natural; a quiénes debe reconocerse la capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa de problema tan trascendental..."

Mas adelante, en el mismo dictamen, se expresa lo siguiente:

"Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe

² *Idem*, p. 643.

invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable."

De la redacción del dictamen se desprende que el derecho de propiedad no es absoluto para los particulares, pero si es necesario ya que sólo por medio de este derecho puede asegurarse la vida del ser humano, sin embargo, si no se regula su ejercicio y sus alcances se vería afectada la relación de armonía que la naturaleza ha establecido en los ecosistemas, y dado que el hombre forma parte de la naturaleza, también se vería afectada su vida, ya que ésta depende de los elementos que la rodean.

Debido a lo anterior, resultó indispensable para el Legislador constituyente que la apropiación de los elementos naturales debía otorgarse a los particulares dentro del contexto de una distribución equitativa de la riqueza pública del territorio nacional, contenidos en esta riqueza los elementos naturales del mismo.

Para abolir todo el sistema de propiedad practicado desde la Colonia, y bajo la sensibilidad política de la época, misma que era la idea de la revolución triunfante, la Comisión Dictaminadora del Constituyente del 17 para el artículo 27, propuso la siguiente redacción:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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 el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictaran las medidas necesarias para (...) evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad..

Como se desprende de la redacción del texto presentado por la Comisión dictaminadora del proyecto de artículo 27 de la Constitución Federal, sí estableció la protección de los recursos o

elementos naturales del territorio nacional por parte del Estado, pero bajo el principio de que de ellos depende el desarrollo normal de la vida del hombre.

Sin embargo, los principios de esta protección no son individualistas ya que los recursos serán apropiados bajo el sistema del beneficio social, y la propiedad privada será sometida a las causas de utilidad pública que determine la nación, según se desprende de la redacción del artículo en cuestión.

El proyecto del artículo 27 no sólo otorga a la propiedad privada la calidad de garantía individual, sino que también establece las bases del sistema normativo que tendrá como finalidad regular el aprovechamiento de los elementos naturales para evitar su destrucción y cuidar de su conservación.

Esta protección tiene dos fines en sí misma: la primera, que es referente al derecho del hombre de apropiarse de los elementos necesarios para el desarrollo armónico de la vida en sociedad; y la segunda, que se refiere al aseguramiento de esos elementos, es decir, a la existencia perenne de los elementos naturales como únicos medios de vida.

Por otra parte, si bien es cierto que el Constituyente del 17 no tenía en mente establecer la protección de los recursos naturales como materia que hubiera surgido por sí misma y bajo un régimen independiente, sino que su protección surge en el Legislador Constituyente como parte integral de la necesidad de dotar al hombre de los medios necesarios para su desarrollo armónico (bajo las perspectivas del Estado Social de Derecho que en ese momento se encontraba en formación), sí quedó reconocida constitucionalmente la obligación del Estado de preservar los recursos naturales y, por consecuencia, su medio ambiente.

El texto del artículo 27 de la Constitución Federal, propuesto por la Comisión revisora, fue aprobado por unanimidad de 150 votos.

La redacción original del artículo 27 de la Constitución de 1917 otorga a la Nación, representada por el Congreso Federal, la facultad de dictar las medidas necesarias tendientes a regular el aprovechamiento de los recursos naturales así como cuidar de los mismos. Esta facultad, otorgada por el Congreso Constituyente, presupone un sistema normativo federal que debe contener todo lo relacionado con los recursos naturales.

En este sentido, la preservación y el aprovechamiento para el beneficio social, de los

recursos naturales como lo establece la Constitución, se traduce en un sistema de protección ya que la alteración en los sistemas naturales puede ocasionar que el desarrollo de la vida se altere o que resulte imposible.

Bajo este principio, el Congreso Federal aprobó la Ley Federal de Agua, la Ley Federal de Pesca y la Ley Forestal, acorde con lo establecido por el artículo 124 de la Constitución donde se contempla que lo que no es facultad otorgada por la Constitución a la Federación se entiende reservada a los estados.

La protección de los recursos naturales y, como consecuencia, la protección del medio ambiente no son temas nuevos en el sistema jurídico mexicano, muy por el contrario, como se mencionó anteriormente, estos temas encuentran su reconocimiento constitucional en la redacción original del artículo 27 de nuestra Carta Magna ya que por medio de la imposición de modalidades a la propiedad privada por razones de interés público y la regulación del aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación para cuidar de su conservación, se cumple con el sustento constitucional para que sea el Congreso Federal el encargado de legislar en estas materias.

Por otra parte, la protección de los recursos naturales no es una materia que se encuentre incompleta en la redacción expuesta en la Constitución, ya que la facultad de "expedir las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales" además de "regular el aprovechamiento de los elementos naturales", nos permite afirmar que en cualquier momento el Congreso Federal podrá ejercer estas facultades, acorde, según lo establece Jorge Carpizo³ a las condiciones sociales, económicas o culturales del pueblo mexicano, toda vez que la constitución es un ajuste a nuestras necesidades y a nuestras aspiraciones puesto que es obvio que una constitución tiene que irse adecuando a la cambiante realidad social.

En este sentido, aunque en la redacción original del artículo 27 de la Constitución no se expresan las palabras ambiente, medio o ecología, el Congreso de la Unión sí tiene facultades para legislar en materia de medio ambiente, ya que su protección significa preservar los ecosistemas de los recursos naturales evitando con esto su destrucción, según se desprende de la redacción del artículo 27 constitucional que establece:

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Derecho Constitucional, Capítulo. I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 16.*

"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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para (...) evitar la destrucción de los elementos naturales

No se debe olvidar que la protección de los recursos naturales tiene por objeto asegurar el desarrollo normal del ser humano, ya que si se altera el equilibrio que la naturaleza guarda en todos los sistemas de vida, necesariamente, se vería afectado el desarrollo de la vida del hombre ya que también forma parte de la misma y sin ésta no es posible su existencia.

Es indiscutible que el Constituyente no dudó, además de haber sido muy claro, en establecer la necesidad de conservar el equilibrio de los ecosistemas que la naturaleza ha establecido para el desarrollo de la vida de todos los seres, entre estos, desde luego, el hombre.

1.2. REDACCIÓN ORIGINAL DE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

En la misma redacción original de la Constitución, pero ahora en el artículo 73 fracción XVI, el Congreso Constituyente facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de Salubridad General de la República, que si bien no es nueva esta facultad, el Constituyente del 17 la reafirma, pero con una adición como se estudiará más adelante.

Esta facultad, que en la Constitución del 57 no existía para la Federación, y por lo tanto estaba reservada a los estados por aplicación del artículo 124 de la Constitución actual (idéntico al 117 de la Constitución de 1857), surge gracias a la reforma de 12 de noviembre de 1908.

La iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados el primero de mayo de 1908 por el ejecutivo federal, proponía restricciones a la garantía de libre tránsito que consagraba el artículo 11 de la Constitución. Con esto se perseguía exclusivamente impedir el ingreso al país de extranjeros que no fueran deseables desde el punto de vista de la salud, de la conducta o de la

utilidad productora. "Estas consideraciones hacen creer al Ejecutivo que de ingente necesidad para el bienestar nacional es restringir la amplitud de la garantía de libre entrada que otorga el art. 11 constitucional, permitiendo que las leyes de inmigración y salubridad puedan limitar esa libertad cuando lo exija el interés público."⁴

La iniciativa pretendía reformar tan sólo el artículo 11; pero pareciéndole discutible que por esa única adquiriera el Congreso la facultad de legislar en salubridad general para el fin de restringir la entrada de inmigrantes, la iniciativa propuso también, como complemento la adición a la fracción, XXI del art. 72 (que enumeraba las facultades del Congreso), estableciendo la facultad de legislar sobre Salubridad pública de las costas y fronteras.

La iniciativa expresa: "Aun cuando pudiera creerse que la reforma del artículo 11 constitucional, en los términos de esta iniciativa, sería bastante para establecer, aunque fuera implícita, la Facultad del Congreso de la Unión para restringir la libertad de entrada y de tránsito en el territorio nacional, al legislar sobre Salubridad de las costas y fronteras, como la fracc. XXI del art. 72 no habla de Salubridad, parece preferible establecer expresamente tal facultad del Congreso, y no dejarla expuesta a dudas y discusiones, siendo este motivo, de que asimismo se proponga la reforma de dicha fracción, mencionando en ella la salubridad."

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados produjo un dictamen en el que, más que precisar la finalidad de la reforma, se altera substancialmente la iniciativa sobre la que dictaminaba. Al respecto dice el dictamen: "otra modificación que consultamos hacer a la iniciativa, es la de sustituir en la fracción XXI del artículo 72 la frase 'Salubridad general de la República' a la de 'Salubridad Pública de las Costas y Fronteras'. La primera es más amplia y permite dictar medidas más trascendentales; evita discusiones interminables sobre el radio de acción de los Poderes Federales en materia de Salubridad Pública..."⁵

El dictamen fue aprobado y elevado a reforma constitucional el 12 de noviembre de 1908, otorgando al Congreso de la Unión la facultad de dictar leyes sobre salubridad general de la República.

Los alcances de esta reforma no se establecen en la misma por lo que los debe determinar el propio Congreso de la Unión, toda vez que ni la reforma le otorga toda la materia de salubridad.

4 *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados; segundo periodo de la XXIII Legislatura. p.p. 217 y siguientes.*

5 *Idem. p. 776.*

sino sólo la "General de la República", ni tampoco definió lo que deberá entenderse por "salubridad general de la república", para poder entender lo que deba de considerarse "salubridad local". materia que, por aplicación del artículo 117 de ese entonces, correspondía a los estados.

La indefinición de la llamada "Salubridad general de la República" y el sistema de facultades en esta materia se transportó idéntico en el proyecto de Constitución que presentó el Ejecutivo ante el Congreso de Querétaro, que correspondió al actual artículo 73 en su fracción XVI.

Pero en la sesión del 19 de enero de 1917, un médico, el diputado José M. Rodríguez presentó una adición a la fracción, XVI del artículo en cuestión, esta adición, que consta de cuatro bases, propone la creación de un Consejo de Salubridad General que dependa del Ejecutivo, aunque puede actuar de forma independiente y sin intervención de ninguna Secretaría de Estado; El Consejo será una autoridad ejecutiva, es decir, podrá actuar sin esperar la orden del Ejecutivo, y sus disposiciones serán obedecidas por todas las autoridades administrativas de la Federación; En el caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el territorio nacional, el Consejo tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables; y, por último, las medidas que dicho Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán revisadas por el Congreso en los casos que le competan.

Las razones del autor de la adición propuesta se basan en condiciones de interés público, toda vez que "la primera condición para que un pueblo sea fuerte y pueda con energía luchar en el concurso general de las naciones, es el cuidado de la salud individual y colectiva, o sea el mejoramiento de la raza llevado a su máximo grado."⁶

Se debe de tomar en cuenta que el autor de esta propuesta era médico y su interés fue preservar y mejorar la calidad de vida, vista esta como razón única de todo esfuerzo humano. Sólo bajo este razonamiento se puede entender la creación del Consejo de Salubridad General.

En la misma sesión, la adición fue abrogada por 143 votos, dando origen a una autoridad con mayor potestad que ninguna otra Secretaría de Estado: un ente administrativo con facultades de acción que superan, en esta materia, las del Ejecutivo Federal.

6. *Op. Cit. Supra; nota 1, p. 744.*

Este sistema, considerado de excepción en nuestra teoría constitucional, descansa en la necesidad de asegurar al individuo un desarrollo armónico para que su naturaleza no se degenera y, a contrario sensu, para que logre su superación.

La redacción aprobada por el Constituyente para el artículo 73, específicamente en la materia que se estudia, contenida esta en la fracción XVI y sus bases, establece que el Congreso Federal es el facultado para legislar en materia de Salubridad General, y es el mismo Congreso quien definirá lo que por tal concepto debe entenderse. Asimismo crea, en sus bases, a la autoridad encargada de aplicar dicha materia; Sin embargo, la base segunda habla de un departamento de salubridad lo que significa que no es una sino dos las autoridades en esta materia. Efectivamente, el departamento de salubridad evolucionó y hoy es la Secretaría de Salud, la que, constitucionalmente, tiene como facultades las que enumera la base segunda de la fracción XVI del artículo 73 de nuestra Carta Magna.

El Consejo de Salubridad, establecido en la base Primera de la fracción del artículo en cuestión, subsiste actualmente, sólo que en 1971 se realizó una reforma para ampliar sus facultades dándole intervención en la Prevención y control de la contaminación.

Retomando el tema, la Salubridad General incluye todas aquellas situaciones naturales o provocadas por el hombre que puedan llegar a causar alguna alteración al sistema de vida del ser humano y de todos los demás seres, por lo que el concepto de Salubridad General no es estático, toda vez que el constante desarrollo de la humanidad hace necesaria la actualización de dicho concepto.

El maestro Felipe Tena Ramírez nos dice que "por salubridad general de la república debe entenderse no sólo lo que constitucionalmente está expresado en la fracción XVI del artículo 73: epidemias de carácter grave, invasión de enfermedades exóticas en el país, venta de sustancias enervantes y la campaña contra el alcoholismo, (...) sino que el Congreso puede considerar las que interesan a la salubridad, para efecto de ampliar este aspecto y en relación a dicha materia la federalización prevista por la constitución."⁷

Así, el maestro establece que la redacción de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución no es limitativa sino enunciativa, toda vez que el Congreso está facultado para

⁷ *Derecho Constitucional. México, Ed. Porrúa, 1985, pp. 383-384.*

determinar los casos que importen ser incluidos dentro de la Salubridad General de la República.

No obstante que el artículo 73 constitucional no contiene en ninguna de sus fracciones la palabra "ecología" o "contaminación ambiental", debe estimarse que el órgano legislativo federal sí tiene facultad constitucional para legislar en materia de contaminación ambiental, toda vez que lo relativo al medio ambiente tiene estrecho vínculo con la salud humana, pues la existencia de ésta está condicionada con la de los elementos que la rodean, de tal manera que la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente es una cuestión que atañe a la salud pública; de ahí que las disposiciones que combatan la contaminación perjudicial o nociva a la vida, la flora o la fauna o que degrade la calidad de la atmósfera, del agua, del suelo o de los bienes o recursos naturales, son normas que deben quedar comprendidas en la materia de Salubridad General de la República.

Así la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y la Ley Federal de Protección al Ambiente, abrogando la segunda a la primera, tienen su validez constitucional dentro de la materia de Salubridad General de la República, expresada ésta en la fracción XVI del multicitado artículo 73 de nuestra Carta Magna.

Por todo lo anteriormente expuesto queda claro que la materia ambiental no necesitaba ser sustentada o reconocida en la Constitución, pues encontramos el total reconocimiento por parte del Poder Constituyente para que sea el Congreso de la Unión el encargado de legislar en esta materia, concebida dentro de la llamada Salubridad General de la República.

Sólo que para legislar en materia de contaminación ambiental, el Congreso Federal acudió, no para justificar su acción sino para ejercer su facultad, a la última fracción del artículo 73 de la Constitución Federal, a efecto de determinar lo que debe quedar comprendido dentro de la materia de Salubridad General de la República, materia que, como hemos visto se encuentra expresamente reconocida en la fracción XVI del artículo constitucional en cuestión.

La fracción que señalamos establece lo siguiente:

art. 73 El Congreso tiene facultad:

Fracc. XXX Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta constitución a los Poderes de la Unión.

Esta última disposición del artículo 73, es de tal importancia que en ella esta contenida la doctrina de los poderes implícitos de los órganos federales, pues el Congreso puede, para hacer efectivas las facultades explícitas, dotarse, por medio de leyes, de toda la amplitud indispensable para hacer eficaces dichas facultades.

EL jurista Miguel Lanz Duret expresa respecto de las facultades implícitas que "se trata de que el Poder legislativo, sin salirse de su campo de acción estrictamente constitucional, emplee los medios necesarios y propios para hacer efectivas las facultades de todos los Poderes de la Unión."⁸

El maestro Ignacio Burgoa establece que la fracción XXX del artículo 73 no rompe con el principio contenido en el artículo 124 sino que lo corrobora, ya que "las facultades implícitas que establece no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma Ley Suprema en favor del Congreso de la Unión o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del poder público federal."⁹

Por su parte el maestro Felipe Tena Ramírez expresa que "las facultades implícitas son las que el poder Legislativo Federal puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas". Asimismo establece que "las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en una materia."¹⁰

El mismo autor señala que para poder otorgarse la facultad implícita deben reunirse los siguientes requisitos¹¹:

- 1) *La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse.*
- 2) *La relación del medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda.*
- 3) *El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento al poder que de ella necesita.*

⁸ *Derecho Constitucional Mexicano*, México, CECSA., 1959, p. 165.

⁹ *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa., 1994, p. 666.

¹⁰ *Op. Cit. Supra*; nota 7 p. 116.

¹¹ *Ibidem*.

De lo anterior se desprende que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una principal a la que esta subordinada, siendo esta la facultad explícita, y si no se ejerce la facultad implícita la principal es letra muerta.

Sin embargo, debemos hacer notar que la facultad implícita no significa autorizar nuevas facultades, sino facultades que hagan efectivas las atribuciones contenidas en las 29 fracciones anteriores y otras ya expresadas en nuestra Carta Magna. Lo que puede realizar el Congreso es, en voz de Jorge Carpizo: "vivificar las otras 29 fracciones, pero no puede crear ninguna facultad autónoma de las enunciadas."¹²

Con lo antes desarrollado se afirma que la facultad otorgada al Congreso de la Unión, como representante de la Nación, para dictar los ordenamientos legales para la explotación y protección de los recursos naturales de acuerdo con lo establecido por el artículo 27 de la Constitución y la facultad otorgada al mismo Congreso por igual Poder Constituyente en materia de Salubridad General de la República, según lo establece el artículo 73 fracción XVI, y dado que dicho concepto de "Salubridad general" no es estático sino que debe ser actualizado dependiendo de las condiciones del desarrollo de la vida de la población -y si corresponde al Congreso Federal legislar en materia de Salubridad General también corresponde a dicho Congreso determinar lo que se entiende por tal concepto a efecto de hacer efectiva su facultad-, completan el sistema federal establecido en la Constitución para la materia ambiental.

Bajo la luz de las facultades establecidas en la redacción original de 1917 respecto de la materia ambiental, podemos afirmar que esta materia es federal, es decir, la Nación, representada por el Congreso Federal, es la facultada para normar esta materia, quedando impedidas las entidades federativas para legislar en este rubro, de acuerdo con el sistema establecido en el artículo 124 de la Constitución Federal, que a la letra dice:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

El sistema contenido en este artículo establece que la federación sólo tiene las facultades y la esfera de acción que la misma constitución le fija o establece, sin que pueda sostenerse alguna razón para aumentar las mismas.

¹² *La Constitución de 1917, México, Ed. Porrúa, 1990, p. 251.*

Bajo esta perspectiva, el sistema federal establecido por el Congreso Constituyente de 1916-17, sirvió para expedir la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental en 1971, y la Ley Federal de Protección al Ambiente, como se mencionó anteriormente.

Esta leyes cumplieron con el sistema establecido por el Constituyente del 17, por lo que no se necesitaba de un sistema creado en el año de 1987, el que establece la concurrencia legislativa entre la Federación y las entidades federativas como lo establece la fracción XXIX-G, del artículo 73 de nuestra Carta Magna, como estudiaremos posteriormente en el presente capítulo.

Bajo los lineamientos que se marcaron al inicio del capítulo, nos referiremos inmediatamente a las reformas constitucionales que complementan la materia ambiental.

1.3. REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983 AL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La evolución de la sociedad ha sido causa de las modificaciones de los sistemas jurídicos de todo el mundo, por resultar necesario normar las nuevas formas de relaciones entre los hombres o, como es el caso que nos ocupa en el presente estudio, normar las actividades del hombre que puedan llegar a causar desequilibrios en la naturaleza y evitar con esto daños a la misma y, esencialmente, al hombre.

En este sentido la reestructuración de la legislación nacional para establecer las bases de un nuevo régimen que se encuentre acorde con las nuevas necesidades de la sociedad y con las tendencias mundiales para optar un verdadero desarrollo resulta necesaria.

Para lograr un sistema jurídico que cumpla con todas las expectativas de la sociedad actual resulta necesario, en nuestro país, reformar, derogar, abrogar o crear nuevos cuerpos legales que tengan por objetivo satisfacer esas expectativas o necesidades, para lograr el desarrollo armónico de la sociedad, en general, y del individuo, en particular.

Con tal finalidad, el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid, envió 13 iniciativas de reformas constitucionales que significaron modificaciones -en el amplio sentido de

la palabra-, a 69 artículos de nuestra Carta Magna y que se refieren a una amplia gama de temas que en su conjunto fueron denominadas como: "La Renovación de la Vida Nacional".¹³

Dentro de estas reformas se encuentra la adición del párrafo tercero al artículo 4º; el nuevo texto del artículo 25; la reforma al artículo 115; y, posteriormente, la adición al párrafo tercero del artículo 27 y la adición de un inciso "II" a la fracción XXIX del artículo 73. Artículos en los que se establece el nuevo sistema constitucional en materia ambiental.

Toda vez que el Derecho Constitucional Mexicano siempre ha destacado por sus innovaciones en el rubro de garantías individuales y de derechos sociales, resultó necesario para el gobierno que nos ocupa, establecer en la Constitución las nuevas perspectivas que la sociedad reclama.

Las reformas a nuestra Carta Magna obedecen, en este sentido, a la tendencia de consagrar en la misma los llamados nuevos derechos sociales, definidos en el capítulo primero de este estudio, siendo el que nos interesa el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

De esta forma es que se da la adición de un párrafo tercero al artículo 4º de la Constitución, la nueva redacción del artículo 25 y la reforma al 115, mismas que fueron publicadas el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial.

Esta adición al párrafo tercero del artículo 4º establece el derecho que tiene todo individuo a disfrutar del derecho a la protección de la salud.

La adición en cuestión establece:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Si el ser humano es la base de la sociedad, resulta congruente poner los medios para que la población sea sana física y mentalmente, a fin de lograr los fines del derecho, incluyendo todo el entorno de su universo. Y encontramos en este propósito todas las políticas de planeación

¹³ Pérez Nieto, Leonel (compilador), *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, México, Ed. Porrúa, 1987. Primera edición, p. 8.

respecto al mejoramiento del ambiente y la protección de los sistemas naturales, toda vez son primordiales para la vida del hombre y cualquier alteración al medio ambiente en el que se desarrolla la persona impediría, por consecuencia lógica, que la misma conserve y disfrute de la salud.

Lo anterior pone de manifiesto que la salud tiene estrecho vínculo con el medio en el que se desarrolla el ser humano ya que, como se mencionó, la alteración del medio ambiente afecta la calidad de vida del ser humano, con lo que vé disminuida su salud.

La iniciativa de reforma propuesta por el entonces Presidente Miguel de la Madrid, confirma lo anterior al establecer que: "Nuestro país no acepta que el deterioro del medio ambiente sea un costo insalvable del desarrollo. La salud de los mexicanos será una quimera si no somos capaces de preservar nuestros ecosistemas."¹⁴

Esta consideración también nos permite afirmar que el derecho a la salud tiene su correlativo en el derecho que todo individuo tiene de disfrutar de un ambiente sano. Es más, sin el segundo no es posible el primero y, además, ambos se encuentran regidos, en el sentido de la reforma, por la Salubridad General, materia expresamente conferida a la Federación por el Congreso Constituyente.

Al efecto, la iniciativa expresa:

*"Los gobiernos de la Revolución han estado atentos a destinar a la salud, los mayores recursos posibles y a continuar la tarea permanente de modernizar la legislación sanitaria. la rica y vasta legislación se ocupa ya de cuestiones que inicialmente no eran contempladas por la norma sanitaria, como son la prevención de invalidez y rehabilitación (...) y el mejoramiento y cuidado del medio ambiente."*¹⁵

La inclusión del derecho a la protección de la salud, según se expresa en la iniciativa como garantía social, obedece a la necesidad de enriquecer el contenido programático de la Constitución de 1917, sólo que bajo la tendencia del nuevo federalismo, consistente en establecer facultades concurrentes entre la Federación, los Estados y los Municipios.

¹⁴ *Op. Cit. Supra*, nota 13. El presente compendio contiene la reproducción de las iniciativas de reforma a los artículos 4º, 25, y 115, de la Constitución de los estados Unidos Mexicanos, p. 692.

¹⁵ *Op. Cit. Supra*; nota 13, p. 692.

El reformado artículo 4º, además de consagrar la supuesta "garantía social" antes mencionada, propone y señala, aspiraciones e ideales.

Y en este sentido, la reforma obedece a la tendencia de reconocer en la Constitución, aunque no de forma autónoma, el derecho de disfrutar de un ambiente sano. Tal tendencia se manifiesta cuando se reconoce que el derecho a la salud no sólo comporta el ser atendido médicamente en caso de enfermedades, sino un sistema complejo que incluye todos los medios necesarios para el desarrollo armónico del individuo, incluido el derecho que cada día es más importante para la humanidad en general y el individuo en particular, esto es, el derecho de disfrutar de un ambiente sano.

En resumen, el derecho de disfrutar de un ambiente sano se reconoce dentro del derecho de protección a la salud. Este reconocimiento resulta necesario en el sentido de consagrar como precepto constitucional el derecho a la salud, dado que, en la actualidad, los daños o alteraciones que sufre el ser humano en su persona son, en su mayoría, causa de las alteraciones del medio ambiente. Luego entonces, es necesario conservar el medio ambiente para disfrutar de la salud, y si es responsabilidad del Estado la protección de la misma, también es responsable de conservar el medio ambiente y los recursos naturales.

Si la responsabilidad de cuidar de los recursos naturales para asegurar el desarrollo del individuo y el crecimiento de la república dentro del Estado Social de Derecho por parte del Estado se deriva de la redacción original de la Constitución de 1917, la adición no ha resultado exitosa dentro del campo jurídico, ya que como veremos más adelante su tutela no se encuentra en la Ley de Amparo para poder afirmar que es un derecho constitucional garantizado.

En la actualidad, trece años después de esta adición ¿será necesaria una nueva reforma a la Constitución para establecer expresamente el derecho de disfrutar de un ambiente sano? Sí, porque los alcances del párrafo tercero del artículo 4º han quedado en el mero aspecto programático y, por el contrario, la problemática ambiental ha rebasado todas las expectativas, alterado paulatinamente la salud del individuo y no bastarían todas las instituciones para asegurar el disfrute de la salud en las actuales condiciones.

A manera de propuesta, aprovechando que abordamos el tema en este apartado, propongo una reforma al párrafo tercero del artículo 4º de nuestra Constitución.

La reforma tendría como objetivo establecer expresamente el derecho que todo individuo tiene de disfrutar de un medio ambiente sano para complementar el derecho a la salud, es decir, ya se ha expresado que la efectividad de disfrutar de la salud depende, básicamente, de contar con un ambiente sano ya que de no ser así resultaría imposible disfrutar de la misma.

De expresarse en la Constitución el derecho de disfrutar de un ambiente sano, se reforzaría el fin de la protección que ya existe para los recursos naturales y del medio ambiente (art. 25 y 27 de la Constitución Federal), que es lograr el desarrollo armónico del individuo y la sana convivencia social.

Así el derecho de protección al ambiente se revestiría de autonomía, ya que al ser separado de la materia de Salubridad General de la República se expresaría como un derecho constitucional, sin alterar el sistema creado para el acceso a los servicios de salud.

La reforma tendría que hacerse al párrafo tercero del artículo 4º, y se expresaría de la siguiente forma:

.....

.....

Toda persona tendrá el derecho de disfrutar de un medio ambiente naturalmente sano y el derecho de protección a la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud.....

La expresión medio ambiente naturalmente sano obliga al Estado a conservar la armonía que la naturaleza ha impuesto en todos los ecosistemas del país. Así, el artículo 4º serviría de fundamento para dirigir hacia sus fines los ideales plasmados en los diferentes artículos de la Constitución que se refieren al medio ambiente, la protección de los recursos naturales y el denominado equilibrio ecológico, siendo el multicitado desarrollo armónico de la persona y el desarrollo de la Nación, bajo los principios del ecodesarrollo para asegurar la sustentabilidad presente y futura.

De realizarse la reforma, se daría cause a una necesidad que cada vez se aleja más de su origen para ser tomada como estandarte político con fines que nada tienen que ver con la misma y, además se proyectaría el contenido del artículo 4º de la Constitución como pilar básico del Estado Social de Derecho.

De concretarse esta nueva necesidad del individuo y de la sociedad en el precepto constitucional, se pugnaría, dentro del Estado de Derecho, por dirigir las acciones del Estado al cumplimiento de este mandato en un contexto constitucional, legal y legítimo; además de dar participación directa al individuo en la exigencia de la observancia por parte del Estado de los preceptos constitucionales que norman la materia ambiental.

Seguramente una reforma de tal naturaleza a la Constitución levantaría ámpula en los sectores empresarial, público, político e inclusive social, toda vez que de se afectarían intereses, pero aun así el costo, en términos generales, sería mínimo si consideramos que, necesariamente, se crearían los mecanismos para cumplir con el mandato constitucional, superando, gradualmente, las limitantes y forjando una nueva concepción de la naturaleza en el mexicano.

1.3.1. REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983 AL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Regresando a las reformas constitucionales, en la misma fecha, 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial el nuevo texto del artículo 25 de la Constitución, en el que se establece que la rectoría del desarrollo corresponde al Estado para garantizar que sea democrático e integral, que fortalezca la soberanía y que asegure el fomento de un justo crecimiento económico.

En la función rectora, el "Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general"(art.25).

Esta denominada Rectoría del Estado, contenida en los artículos 25, 26, 27 y 28 ha dado cauce al nacimiento del denominado Derecho Económico. Dentro de esta rectoría se establecen los criterios de equidad, productividad, interés público, beneficio general y conservación de los recursos y del medio ambiente, los que deberán ser obedecidos en todos los procesos productivos que se lleven a cabo en la Nación.

Tales criterios se expresan en el párrafo sexto del artículo 25 que a la letra dice:

“Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”

Los criterios establecidos en este párrafo respecto de los recursos, reafirman el sistema de explotación de los mismos contemplado en el artículo 27, que en su párrafo tercero expresa:

“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.”

El nuevo texto del artículo 25 recoge esta facultad, pero manifestada dentro de la rectoría económica del Estado, contemplando expresamente la obligación del Estado de dirigir esa rectoría, impulsando a empresas bajo criterios de equidad y productividad, sujetando este apoyo o impulso a las modalidades que dicte el interés público y, sobre todo, al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando de su preservación y el medio ambiente.

La obligación del Estado, expresada en el nuevo texto del artículo 25, específicamente la contemplada en el párrafo sexto, no contradice lo dispuesto por el artículo 27 constitucional ya que ambos establecen que es obligación del Estado cuidar de los recursos naturales para evitar perjuicios a la sociedad, a contrario sensu del beneficio general, sino que lo completa ya que dentro del desarrollo económico resulta necesario establecer los criterios o principios que deben respetarse para lograr un desarrollo equilibrado, complementándose así lo establecido en ambos preceptos constitucionales.

En lo referente al cuidado del medio ambiente, esta protección se manifiesta en el artículo 25 de nuestra ley fundamental como un principio básico en la rectoría del Estado, para asegurar que el desarrollo de la Nación no cause detrimento a los recursos naturales de la misma. Por lo que no se acepta que el desarrollo económico cause detrimento en la calidad de la vida del hombre, sino que deben ser compatibles, por lo que se condiciona el apoyo o el impulso por parte

del Estado a las empresas de los diferentes sectores a no afectar el interés público en el uso de los recursos naturales que sean productivos y a cuidar de su conservación y del medio ambiente.

Esta consideración establece los lineamientos del desarrollo sustentable, el que tiene como principio la explotación racional de los recursos naturales y optar por nuevas formas o modos de producción que no sean contaminantes. También dio pie a la posibilidad de que en el caso de que la rectoría económica del Estado permita que el desarrollo económico afecte o degrade el ambiente o los recursos naturales, este deberá ser redirigido por el Estado, dado que es responsabilidad constitucional del mismo cumplir con los propósitos de nuestra Carta Magna.

En este sentido, la rectoría del Estado se convierte en una obligación por parte del mismo de dirigir el desarrollo económico considerando el derecho de todo individuo de disfrutar de un ambiente sano.

Se debe aclarar que aunque en el artículo 25 de la Constitución se haga mención expresa de la obligación por parte del Estado de cuidar de los recursos naturales y del medio ambiente, no significa que el Derecho Ambiental pertenezca al Derecho Económico, muy por el contrario el Derecho Económico deberá, por mandato constitucional, estar dirigido bajo dos principios: a) el interés público; y b), el cuidado de los recursos naturales y conservar el medio ambiente. Así, el Derecho Ambiental cuenta con el reconocimiento constitucional suficiente (art. 4o, 25 y 27) para normar los principios del nuevo Derecho Económico.

1.3.2. REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983 AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Por otra parte, la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional establece lo siguiente:

“consideramos como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en la general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por

los estados y la federación”, más adelante, la iniciativa expresa: “nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el municipio, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas para que al fortalecer su desarrollo se subraye su desenvolvimiento en la vida nacional”.¹⁶

El texto de esta iniciativa respecto de la materia que nos importa fue el siguiente:

Art. 115.-

.....

.....

.....

fracc. V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; 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 reservas ecológicas...

.....

Dentro de la reestructuración de la economía y del desarrollo urbano municipal, el artículo 115 ya reformado faculta a los municipios, en la fracción V, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo así como en la tenencia de la tierra urbana; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

En la materia que nos ocupa, con la reforma de 1983 se faculta al municipio, en estricto apego a la misma, *a participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas*; y de forma complementaria a nuestra materia: a 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 uso del suelo; intervenir en la regularización de

¹⁶ *Op. Cit. Supra; nota 13. Iniciativa de reforma al artículo 115 de la Constitución. p.p. 679 y 680.*

la tenencia de la tierra urbana; y otorgar licencias y permisos para construcciones, pero siempre en los términos de las leyes federales y estatales.

Respecto de las facultades que el municipio tiene para crear y administrar reservas ecológicas, la primera es de participación, es decir, el municipio no puede crear por sí sólo dichas zonas y, respecto de la facultad de administración de dichas zonas, el municipio tiene total autonomía para su administración.

Del precepto Constitucional que analizamos claramente se desprende que el municipio no tiene facultades para expedir reglamentos, bandos o disposiciones administrativas en materia de medio ambiente.

La reforma al artículo 115 tiene, sobre todo, principios de autonomía económica, y bajo esta perspectiva es que se otorga al municipio la facultad de administrar sus reservas ecológicas sin intervención de ninguna otra entidad federativa.

El artículo 115, como distribuidor de competencias al municipio, fija un ámbito competencial mínimo que no puede ser alterado por las leyes locales o, en todo caso, la regulación que realice el municipio de las materias en las que tiene facultades no debe estar contra lo establecido por las leyes locales o federales, de lo contrario, se violaría el sistema competencial establecido en la Constitución Federal.

Si se hubiera pretendido que el municipio tuviera facultades de expedir reglamentos en materia de medio ambiente, la iniciativa lo hubiera expuesto o el legislador lo hubiera incluido, pero tal cosa no sucedió, por lo que el municipio no tiene facultades para expedir reglamentos en materia de medio ambiente sea cual fuere el rubro que quisiera reglamentar.

Así lo expresa el artículo 115 al establecer que: "*Los municipios, en los términos de las leyes federales y locales, estarán facultados para...*", es decir, el municipio debe estar siempre, por razones competenciales, a lo que dispongan las leyes federales y locales, que nunca deberán contener para el municipio mayores facultades que la misma Constitución le ha conferido, cuando haga efectiva su facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas dentro de sus jurisdicción, y deberá, en nuestra materia, estar a lo dispuesto por la fracción V del artículo 115 de la Constitución.

1.4. REFORMA DEL 10 DE AGOSTO DE 1987 AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27
Y LA ADICIÓN DE UNA FRACCIÓN XXIX-G AL ARTÍCULO 73 DE LA
CONSTITUCIÓN DE 1917.

Posteriormente, el 30 de marzo de 1987, Miguel de la Madrid, en su calidad de Presidente de la República, envió a la Cámara de Senadores la iniciativa para reformar el párrafo tercero del artículo 27 y la iniciativa de adición de una fracción XXIX-II al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenidas en el mismo documento. Esta reforma tuvo el propósito de llevar a cabo la descentralización de esta materia para fortalecer el Federalismo y lograr una mayor participación de las entidades federativas en la gestión de la política ambiental.

En la iniciativa se propuso la inclusión en el párrafo tercero del artículo 27 la frase: "para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, para quedar como sigue:

.....
.....
La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad 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, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. 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; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidos ...

La iniciativa de adición de una fracción XXIX-II al artículo 73, fue la siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad para:

.....
.....
Fracción XXIX. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La iniciativa, presentada por el Presidente Miguel de la Madrid al Congreso establece dos aspectos que conforman la misma: primero, el diagnóstico sobre la situación nacional en materia ecológica; y segundo, el reto al que debe hacerse frente y que, precisamente, es el fin de la reforma constitucional: *la descentralización de las facultades de la Federación en esta materia a las entidades federativas y los municipios, dentro de la denominada concurrencia legislativa, concurrencia que será estudiada más adelante en el presente capítulo.*

Debemos recordar que la modernización del país, a partir de la década de los años cuarenta, se planteó dentro de un esquema sectorial que tenía como fin generar riqueza, apoyar el abastecimiento de las ciudades e incrementar las exportaciones pero, en esa época, por otra parte, no se planteó el impacto ecológico que se generaría con motivo del incremento de las diversas actividades económicas ni el alarmante aumento de la población en las zonas urbanas. Así, el diagnóstico de la iniciativa expresa: *"La migración, y, con frecuencia, su incidencia en la tenencia de la tierra, agravaron el problema de los asentamientos irregulares, no sólo por la situación jurídica de la posesión de la tierra, sino porque se localizaron donde resulta más difícil la dotación de los servicios públicos, y se agudizaron los desequilibrios intraurbanos..."*, más adelante, en el mismo diagnóstico se establece que: *"El proceso industrializador, en algunas ramas, dio lugar a la generación de productos y aplicación de tecnología de alto costo ambiental."*¹⁷

De esta forma, sin procesos de producción adecuados y sin investigación científica y tecnológica que vislumbrara las consecuencias de la explotación irracional de los recursos y las consecuencias de la contaminación, el desarrollo industrial y económico de nuestro país estuvo enfocado, en los últimos cuarenta años, a lograr un incremento en la generación de empleos con

¹⁷ *Op. Cit. Supra; nota 13 Iniciativa de reforma al artículo 27 y 73 de la Constitución. Esta iniciativa establece el Diagnóstico y el Reto del problema ambiental, p. 703.*

un amplio apoyo al crecimiento industrial provocando resultados catastróficos en materia ambiental.

Una de las consecuencias fue la contaminación de las aguas, lo que se manifiesta en el diagnóstico de la iniciativa presidencial: "*se contaminaron severamente los lagos, lagunas y cuencas acuíferas, con sus consecuentes impactos adversos en el bienestar y la salud, en el abastecimiento de agua a otras poblaciones y actividades y en el equilibrio de los ecosistemas.*"¹⁸

Bajo las condiciones que presenta el diagnóstico formulado en la iniciativa presidencial, resulta claro que si no se establece la participación directa de las entidades federativas en la gestión de los problemas del medio ambiente de manera inmediata y con poder de decisión, los desequilibrios ecológicos podrían limitar el crecimiento del país, dejándolo de lado en el nuevo concierto de las naciones.

Dado que los resultados de la alteración al medio ambiente podrían traer graves consecuencias, resultó para el gobierno de Miguel de la Madrid, un reto la preservación de los recursos naturales y del ambiente dentro de un contexto integral, al respecto la iniciativa de reforma señala:

*La iniciativa de reforma que presento a consideración de esta representación, tiene como propósito establecer las bases, dentro del espíritu del artículo 27 constitucional, para hacer frente a los desequilibrios ecológicos que deterioran los recursos naturales, patrimonio fundamental para el desarrollo nacional, y que afecten la calidad de vida de la población. La reforma introduce una nueva concepción integral que permitirá asegurar, en las nuevas condiciones, la conservación, protección, mejoramiento y restauración de los ecosistemas y sus componentes.*¹⁹

La iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, inscrita en los derechos sociales del pueblo mexicano, puntualiza como una de las prioridades de la vida nacional para su desarrollo futuro la conservación y protección de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.

¹⁸ *Op. Cit. Supra; nota 13, p. 703.*

¹⁹ *Op. Cit. Supra; nota 13 p. 706.*

La concepción integral de la protección al medio ambiente y de los recursos naturales se completa, de hecho es la parte central de la misma, con la iniciativa de adición de una fracción XXIX-H al artículo 73 de nuestra Carta Magna.

Dicha adición tiene como pretensión establecer un nuevo marco legislativo para iniciar el cambio que tiene como finalidad la descentralización legislativa de la materia ambiental por medio de la concurrencia legislativa entre los tres niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios), en la materia que nos ocupa, a efecto de dar participación pronta y directa a los Estados y a los Municipios en la gestión de los problemas ambientales y establecer los principios sobre los que ha de reconocerse el nuevo federalismo en la Constitución.

La iniciativa fue turnada a las Comisiones unidas primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Asentamientos Humanos y Ecología de la Cámara de Senadores. Las Comisiones dictaminaron respecto de la concurrencia legislativa lo siguiente:

"Representa, a nuestro parecer, un importante acierto de la iniciativa que nos ocupa, el establecimiento de la concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios en esta materia. Sabemos que nuestro régimen constitucional se basa en el otorgamiento de facultades expresas a los poderes federales y que aquellas que no le estén atribuidas con ese carácter se entienden reservadas a los estados. La aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico, pues hay fenómenos que deben ser atendidos a escala nacional, pero hay otros que afectan a un solo estado o a un municipio. De ahí que la concurrencia aparezca como una solución adecuada para poder atender en los distintos ámbitos de competencia, desde el municipal hasta el federal, lo relativo a la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico."

Asimismo el dictamen establece que:

"La adición de una fracción al artículo 73 de la Constitución Política, fortalece el federalismo y contribuye a la descentralización del país; nosotros, senadores de la República, vemos con simpatía y apoyamos plenamente el

*fortalecimiento del Pacto Federal; porque al establecerse la concurrencia desde el nivel municipal hasta el nivel federal en lo relativo a la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, hará que los problemas que afectan a un solo municipio puedan ser atendidos con mayor prontitud.*²⁰

Al dictamen de las comisiones de la Cámara de Senadores no hubo impugnación y fue aprobada en lo general y en lo particular por 46 votos.

La minuta de proyecto de decreto fue turnada a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen. El dictamen de esta Comisión establece respecto de la concurrencia legislativa que:

"Tal como lo considera el Senado, creemos que la aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico, pues habiendo fenómenos de carácter general que serán competencia de la Federación, existen otros que, al afectar sólo a un Estado o a un municipio, deberán ser atendidos por ellos mismos "

Más adelante, en el dictamen se determinó que:

"El efecto de la concurrencia será el fortalecimiento de las acciones en todo el país, la creación de nuevos y más directos mecanismos de acción ecológica y la generación de nuevas oportunidades para la concertación con la sociedad."²¹

De los dictámenes realizados por las respectivas cámaras del Congreso, se desprende que la iniciativa de adición de una fracción al artículo 73 de la Constitución resulta adecuada para enfrentar el problema ambiental por medio de la concurrencia legislativa.

La iniciativa fue aprobada sin ninguna modificación, sólo que en lo referente a la adición de una fracción XXIX-H al artículo 73, por cuestiones de orden alfabético le correspondió la fracción "G". Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987.

²⁰ *Cámara de Senadores, Dictamen a la Iniciativa de reforma al artículo 27 y de adición al artículo 73 de la Constitución. En Marco Legislativo para el Cambio. Tomo 30. México, Dirección general de asuntos jurídicos de la Presidencia de la República, 1987, p.p. 156 y 163.*

²¹ *Op. Cit. supra: nota 20. Dictamen de la Cámara de diputados, p. 180.*

La propuesta de esta reforma fue el reconocimiento en nuestro sistema jurídico de la facultades concurrentes, estableciendo la concurrencia legislativa entre los tres niveles de gobierno para hacer frente al problema ambiental y dar inicio al denominado "Nuevo federalismo".

Lo anterior se confirma cuando en las comisiones de la Cámara de origen y de la Cámara revisora (Cámara de Senadores y de Diputados, respectivamente), se establece lo siguiente:

"Creemos que la aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico..."²²

Ambas cámaras consideraron que la concurrencia legislativa era la solución adecuada para poder atender y resolver el problema de la contaminación ambiental, dando participación directa a las entidades federativas y a los municipios en su solución.

Para poder comprender el sistema de facultades concurrentes, resulta necesario remontarnos a su origen o inspiración, y lo encontramos en la doctrina y la jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica, y son "aquellas facultades que pueden ser ejercidas por los estados (en determinadas materias) en tanto no las lleve a cabo la Federación, y cuando la Federación ejerza su facultad quedará sin efecto lo establecido o regulado por los estados."²³

Las facultades concurrentes son de naturaleza supletoria y están condicionadas a la decisión última de la Federación, ya que ésta está sobre los estados.

En el sistema jurídico norteamericano, al igual que en el canadiense, la concurrencia fue establecida desde tiempos remotos y reconocida en sus respectivas constituciones.

En cambio, en nuestro sistema de competencias las facultades concurrentes no fueron establecidas para nuestra materia por el constituyente del 17.

El doctor Jorge Carpizo²⁴, al analizar el sistema de competencias establecido en nuestra Constitución afirma que las facultades concurrentes no se establecieron por el constituyente en nuestro sistema federal.

Por su parte, el maestro Felipe Tena Ramírez establece que: "En México, país de régimen

²² Esta consideración aparece en los dictámenes de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

²³ *Apuntes de la clase de Derecho Constitucional, 1993.*

²⁴ *Op. Cit., supra; nota 3, p. 37.*

precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado”, y en el mismo texto afirma: “En el sentido norteamericano nuestra Constitución no las consagra...”²⁵

Al respecto, Roberto Ortega Lomelín, en su obra “El Nuevo Federalismo, La Descentralización”²⁶, afirma que la doctrina mexicana ha considerado sinónimos a la “concurrentencia” y a la “coincidencia”, estableciendo, según su criterio: “la aceptabilidad, en la doctrina del uso indistinto de ambos términos.”²⁷

Seguramente, la confusión de ambos términos tiene, para el autor de tal afirmación, la finalidad de otorgar reconocimiento en nuestro sistema de competencias a las facultades concurrentes haciéndolas pasar por coincidentes.

Se ha definido, líneas arriba, a las facultades concurrentes, pero resulta necesario, a fin de no aceptar la afirmación del autor citado anteriormente, ofrecer la definición de las facultades concurrentes y de las facultades coincidentes que al respecto conceptúa Jorge Carpizo:

*“Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto.”*²⁸

Por lo que respecta de las facultades coincidentes, Jorge Carpizo las ha definido como: “... aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional.”²⁹

El mismo autor establece la diferencia entre ambas facultades, expresando que: “Las facultades coincidentes no son facultades supletorias como las concurrentes, y en ellas la legislación federal no quiebra a la local.”³⁰

Podría citarse sólo a manera de ejemplo de facultad coincidente, el texto del artículo 117 de nuestra Carta Magna, que en el segundo párrafo de su fracción novena establece:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.”

25 Op. Cit. supra; nota 7, p. 122.

26 Ortega Lomelín, Roberto, *El Nuevo Federalismo, la Descentralización*. México, Ed. Porrúa, 1988, p. 91.

27 *Ibidem*.

28 *La Constitución de 1917*, México, Ed. Porrúa, 1987, p. 255.

29 *Las decisiones fundamentales*, México, Ed. Porrúa, 1987, p. 297.

30 *Ibidem*.

Este precepto constitucional presupone que el Constituyente de 1917 estableció el sistema de facultades coincidentes de manera expresa, mismo que no causa detrimento respecto de las facultades otorgadas a la Federación ni a las de los Estados.

De lo anterior, se puede afirmar que las facultades concurrentes son de naturaleza distinta de las coincidentes, ya que las primeras son de naturaleza supletoria y están destinadas a desaparecer cuando la federación ejercite la facultad que al respecto ostente, sin que exista por parte de los estados la posibilidad de oponer acción alguna contra la regulación de la federación, y no fueron reconocidas por el Constituyente del 17 para nuestro sistema competencial.

En cambio, en nuestro sistema jurídico, las facultades coincidentes tienen su reconocimiento de manera expresa en la Constitución Federal, en la que se establecen las materias en las que la Federación y las entidades federativas (nunca los municipios) participan, bajo los principios del artículo 124, ya que en estas facultades la legislación federal no quiebra la local.

Por último, es de vital importancia establecer que el Constituyente del 17 no previó para nuestro sistema de competencias, a pesar de que siguió el establecido por el sistema norteamericano, las denominadas "concurrentes".

Si no existen las facultades concurrentes en nuestro sistema competencial ¿cuál fue la causa por la que se reformó la Constitución para incluirlas en nuestro sistema jurídico e implantarlas en una materia que es reconocida dentro del orden federal?

Como se ha manifestado en el presente capítulo, el gobierno de Miguel de la Madrid idealizó un sistema competencial en el que, por medio de las denominadas leyes generales, que definiremos más adelante, se regresarían a los estados y municipios las facultades que la Federación ostenta desde la Constitución del 17 de forma centralista - según él- y crear un nuevo federalismo, valiéndose para ello, en nuestra materia, de la adición aprobada por el Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, de una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución, otorgando al mismo Congreso la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia legislativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, concurrencia legislativa que se encontrará prevista en una ley secundaria, según veremos más adelante.

Por otra parte, la reforma al artículo 27 en su párrafo tercero, y la adición de la fracción

XXIX-G al artículo 73 de la Constitución, contiene dos aspectos que a mi consideración son contradictorios, los que a continuación expreso.

Por lo que se refiere a la reforma del párrafo tercero del artículo 27, ésta no tenía razón de ser, ya que se encontraba reconocida desde el Constituyente del 17 la obligación por parte del Estado de proteger los recursos naturales, que es la expresión correcta, y desde luego, preservar todos los ecosistemas, pero si no tenía razón de ser por lo menos no alteró el sistema constitucional, aunque la reforma fue reiterativa.

Ahora bien, la reforma al párrafo tercero del precepto constitucional que tratamos expresa lo siguiente: "...para preservar y restaurar el equilibrio ecológico..."

¿Se puede preservar el equilibrio ecológico? Sí, pero no se puede restaurar por el hombre, y menos por medio de una ley, ya que el equilibrio ecológico es un proceso que lleva a cabo la naturaleza y en el que el hombre sólo forma parte de este proceso y no tiene injerencia en el mismo.

Con la reforma al artículo 27 de la Constitución lo único que podemos aceptar es que se reafirma la protección de los recursos naturales como materia federal, según lo confirma la iniciativa de Miguel de la Madrid al establecer:

"La iniciativa de reforma que presento a consideración de esta representación tiene como propósito establecer las bases, dentro del espíritu del artículo 27 Constitucional, para hacer frente a los desequilibrios ecológicos..."³¹

En estricto sentido, la preservación y la impropia restauración del equilibrio ecológico son materias reservadas a la Federación, recogiendo el espíritu del artículo aludido en la iniciativa presidencial.

Por el contrario, la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 de nuestra Carta Magna sí alteró el sistema de competencia constitucional, además de ser en sí misma contradictoria.

La contradicción surge en esta fracción, porque se faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia legislativa entre la Federación, los Estados y los Municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

³¹ *Op. Cit. Supra; nota 19.*

De la redacción de la mencionada fracción se desprende que la materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico no es federal, habida cuenta de que con la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución se establece la concurrencia legislativa para esta materia.

Así, la fracción mencionada anteriormente es contradictoria con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27, en el que se establece que esta materia es federal, según se desprende de la redacción de este precepto constitucional:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (...). En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para (...) preservar y restaurar el equilibrio ecológico...

Es decir, la Federación es la encargada de legislar en esta materia y no tiene facultades para delegar sus atribuciones a los estados ni a los municipios, ya que de hacerlo violaría el sistema de competencias establecido en el artículo 124 de la misma Carta Magna. Y en lo referente a la prevención y control de la contaminación del medio ambiente, si bien es cierto que se le reconoce autonomía respecto de la de Salubridad General de la República, la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 de la Norma Suprema, también altera la decisión fundamental del Constituyente del 17 al establecer que es materia concurrente y no materia federal, con lo que de igual modo se rompe el equilibrio constitucional establecido en la fracción XVI del artículo 73 y el del 124 de nuestro Código Supremo.

Si la protección de los recursos naturales y sus ecosistemas, y del medio ambiente - considerado dentro de la Salubridad General-, son materias que se encuentran expresadas en la Constitución como federales, no tenía objeto alguno establecer un sistema de concurrencia legislativa como el creado en la fracción XXIX-G del artículo 73.

Lo único que provocó esta reforma fue la coexistencia de dos sistemas de competencias, a saber: el establecido por el Constituyente del 17, que reconoce a la protección de los recursos naturales y la protección del medio ambiente como materias federales; y, el creado por la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución en el que se establece la concurrencia legislativa.

1.5. REFORMA DEL 25 DE OCTUBRE DE 1993 AL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Posteriormente, el 25 de octubre de 1993, se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por medio del cual se establecen facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para legislar (entre otras materias en lo referente a la preservación del medio ambiente y protección ecológica) en el ámbito local referente al Distrito Federal, bajo los términos del estatuto de gobierno, mismo que es expedido por el Congreso Federal con fundamento en el artículo 73 fracción VI; de la Constitución.

Es decir, la facultad legislativa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal está limitada o conducida por lo que disponga dicho estatuto.

Pero lo trascendente en nuestro estudio, es que si la Asamblea de Representantes pretende legislar en materia de medio ambiente, debe hacerlo bajo los lineamientos de las atribuciones que le confiera el Congreso Federal, toda vez que, según el sistema de concurrencia, es el Congreso Federal el órgano facultado para establecer, por medio de las llamadas leyes generales, dichas atribuciones legislativas.

Así, según lo anterior, se dotó al Distrito Federal de las atribuciones que tienen los estados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en su artículo 9º establece lo siguiente:

...y el Departamento del Distrito Federal ejercerá las que se prevén para las autoridades locales, sin perjuicio de las que competen a la asamblea de representantes del distrito federal, ajustándose a las siguientes disposiciones especiales...

Para que la Asamblea de Representantes pretenda legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica -según la redacción del precepto constitucional que le otorga dichas facultades-, deberá estar a lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno (art. 122 fracc. IV inciso g. de la Constitución), y para saber los rubros de la materia en los que tiene facultades legislativas estará a lo dispuesto por el artículo 9º inciso B, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, toda vez que en la redacción del precepto constitucional

que le confiere tales atribuciones legislativas no se definió las mismas, de lo contrario podría darse la invasión de esferas competenciales entre la Federación y el Distrito Federal.

2. SUSTENTO LEGAL. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.*

Las reformas constitucionales tienen la finalidad de reconocer derechos del hombre, normar o establecer las bases de cierta materia, o establecer competencias para determinar si una materia es federal o local. Bajo esta perspectiva, la reforma al artículo 27 y la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 tuvieron como finalidad *"proporcionar fundamento necesario para un cambio sustancial de la legislación"*³², con el propósito de descentralizar la materia ambiental y crear el sistema de concurrencia legislativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Tal finalidad se establece en la iniciativa de ley, denominada: *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, enviada a la Cámara de Diputados el 3 de noviembre de 1987 por el Secretario de Gobernación a petición del entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid.

De suma importancia resulta destacar que en la iniciativa se plantean dos formas de concurrencia: la de aplicación y la legislativa, por lo que de la iniciativa se transcribe la parte que corresponde a las mismas:

"La reforma a los artículos 27 y 73 constitucionales han abierto el cause a una nueva legislación. Permite por lo pronto partir de una nueva concepción amplia de lo que implica la protección al ambiente y la preservación ecológica."

Más adelante, en la misma iniciativa se establece que:

"La reforma constitucional también dispone que se proceda a la descentralización en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, mediante un sistema de concurrencia

³² *Iniciativa de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Documento original, Presidencia de la República, 3 de noviembre de 1987. México, p. III.*

*entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. El sistema de concurrencia que propone el proyecto de Ley, esta presidido por dos ideas fundamentales: primero, la transferencia de las facultades que hasta ahora han estado radicadas en la Federación debe ser materia de un proceso gradual, sujeto a la existencia de condiciones necesarias para que la descentralización opere exitosamente; y segundo, es necesario que estas condiciones, cuando existan, sean creadas por el concurso de la Federación, a través de un cuidadoso pero también vigoroso impulso de los convenios de coordinación y delegación, de modo que paulatinamente pueda irse ampliando el campo de las facultades a transferirse a las entidades federativas y municipios.*³³

De la Iniciativa de Ley se desprende que la finalidad de la concurrencia es descentralizar las atribuciones de la Federación por medio de los convenios de coordinación entre la misma, los Estados y los Municipios, descentralización que se llevará a cabo mediante un proceso temporal en el que se establezcan las bases para que ésta sea fructífera.

En consecuencia se trata de ampliar, por medio de los convenios de coordinación, las facultades de las entidades federativas y los municipios. Por eso el proyecto de Ley dispone que sean descentralizadas a las entidades antes mencionadas las facultades que en la Ley se enumeran. Sin embargo, más adelante en el mismo documento se menciona:

“El capítulo segundo, del título primero, en sus artículos cuarto, quinto y sexto, define el sistema de concurrencia entre los tres niveles de gobierno para los propósitos de la iniciativa...”, y finaliza:

*“Con esta distribución de competencias, se busca un cambio radical en la gestión de asuntos ecológicos del país, para evitar que la concentración de facultades y atribuciones se convierta en un obstáculo para la resolución de los desequilibrios y la prevención de otros, más graves, en el futuro.”*³⁴

Como se desprende de la redacción, la iniciativa habla de un sistema de concurrencia por medio de los llamados convenios de coordinación para la aplicación de la norma, pero en el texto

³³ *Op. Cit. Supra: nota 32, p. V y VI.*

³⁴ *Op. Cit. Supra: nota 32, p. X.*

del proyecto de Ley lo que se establece es el sistema de concurrencia legislativa entre la Federación, los Estados y los Municipios. Es decir, entre los tres niveles de gobierno.

Esta disparidad constitucional prevista en el proyecto de Ley que se envió a la Cámara de Diputados no contó con un análisis jurídico que estuviera acorde a la doctrina constitucional mexicana, ni con un ánimo de preservar el espíritu del Constituyente del 17 respecto de la distribución de competencias entre la Federación, los Estados y los municipios, ya que la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la LIII legislatura, estableció en su Dictamen lo siguiente:

*"La reforma profunda del marco jurídico vigente en la materia no sólo resultaba indispensable, sino urgente, en virtud de las dimensiones que ha alcanzado el problema ecológico en el país", concluyendo que: "Se considera que la iniciativa reglamenta correctamente los preceptos constitucionales referidos a los asuntos ecológicos y del medio ambiente."*³⁵

El dictamen de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, juzgó positiva para nuestro sistema de competencias la concurrencia legislativa en los tres niveles de gobierno, sin tomar en consideración los orígenes de estas facultades ni su naturaleza.

La iniciativa dictaminada y aprobada fue remitida a la Cámara de Senadores, específicamente a las Comisiones Unidas de Asentamientos Humanos y Ecología y Primera Sección de la de Estudios Legislativos, comisiones que respecto de la concurrencia legislativa que se establece en la iniciativa dictaminaron lo siguiente³⁶:

"El ámbito espacial de vigencia del proyecto incluiría las esferas de competencia de la Federación, Estados y Municipios, por lo que se justifica su naturaleza de Ley General..."

... "EL título primero intitulado Disposiciones Generales precisa el objeto del ordenamiento y los conceptos fundamentales de la Ley; explica el sistema de competencia de los tres niveles de gobierno", más adelante señala: "Especial interés reviste el señalamiento que faculta a la Federación para aplicar esta

35 Op. Cit. Supra; nota 32. En este documento se recopiló en un volumen los dictámenes de los respectivos cámaras del Congreso, así como los diarios de debates de las mismas incluyendo el texto íntegro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Dictamen a la Iniciativa Presidencial, Cámara de Diputados.

36 Op. Cit. Supra; nota 32. Diario de los debates, Senado de la República. Número 34, p. 3.

ley en el ámbito local, mientras las legislaturas locales dictan las leyes y ordenanzas para regular las materias que contiene esta iniciativa."

Las comisiones del Senado de la República que dictaminaron el proyecto de Ley, lo aprobaron con las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados, que por cierto no importaron cambios al sistema de concurrencia propuesta por el ejecutivo. Así, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue publicada en el Diario Oficial el 28 de enero de 1988.

Esta Ley, llamada General *"porque es aplicable en el ámbito Federal, estatal y municipal, y porque establece la esfera de competencia de los mismos"*, es el resultado del llamado *"Nuevo Federalismo"*, concepción de un régimen que, a la postre, sólo aniquiló el legítimo Estado de Derecho establecido por el Congreso Constituyente de 1916-17, ya que introdujo de manera novedosa e ilegítima las facultades concurrentes en nuestro sistema de competencias, desconociendo el principio de competencias establecido en el artículo 124 de nuestra Constitución.

Como se mencionó anteriormente, la iniciativa de ley reglamentaria de las disposiciones de la Constitución referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente, fue aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial el 28 de enero de 1988.

De esta Ley, denominada Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (la que en lo sucesivo se denominara la Ley), se estudiará solamente los artículos que se refieren a la concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como las atribuciones del Distrito Federal en la materia y los artículos transitorios correspondientes, a efecto de no desviarnos de nuestro estudio.

La Ley, en su título primero, capítulo II, denominado: *Concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios*, establece en el artículo 4º lo siguiente:

"Las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

I. Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación, y

II. Competen a los Estados y Municipios, los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que esta y otras leyes les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación, en sus respectivas circunscripciones.

De la redacción de este artículo se desprende que la exclusividad de facultades se encuentra establecida para las entidades federativas y no para la Federación, ya que como veremos a continuación, el artículo 5º solamente ofrece un listado, de manera imprecisa, de los asuntos considerados como de alcance de la federación, dejando abierta la posibilidad de que sean más o que la federación determine los mismos.

Así, el artículo 5º de la Ley, ofrece un listado de asuntos que se consideran dentro de las atribuciones de la Federación, entre los que destacan:

La formulación y conducción de la política general de ecología; la formulación de los criterios ecológicos generales que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de la política ecológica, para la protección de las áreas naturales y de la flora y fauna silvestres y acuáticas, para el aprovechamiento de los recursos naturales, para el ordenamiento ecológico del territorio y para la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo; los que por su naturaleza y complejidad requieran de la participación de la Federación; los que afecten al equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas. La prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños reales o potenciales a la población o al ambiente lo haga necesario; la regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas; la protección de la flora y fauna silvestres, para conservarlas y desarrollarlas; la protección de la flora y fauna acuáticas, en agua propiedad nacional o sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción; el ordenamiento ecológico general del territorio del país; la regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos; y, la prevención y el control de la emisión de contaminantes, en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal, que

rebasen los niveles máximos permisibles por ruido, energía térmica, luminica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico. Además de las que la misma Ley y otras le reserven a la Federación.

Este catálogo o distribución de competencias, en su conjunto representan las atribuciones de la Federación (formulación y conducción de la política general de ecología, el ordenamiento ecológico del territorio nacional, la formulación de los criterios ecológicos generales que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de política ecológica), pero también dan nacimiento a la facultad de atracción de la Federación al permitirle determinar qué asuntos son de su competencia y al otorgarle la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños reales o potenciales a la población o al ambiente lo haga necesario (fracc. IX, art. 50 de la Ley) y al permitirle actuar cuando un problema ambiental afecte a dos entidades federativas o más (fracc. VII, art. 50 de la Ley).

La facultad de atracción que se otorga a la Federación en la Ley, centraliza, en última instancia, la materia que se intentó descentralizar con el sistema de concurrencia legislativa, ya que le permite a la Federación determinar su participación en distintos rubros de la materia que nos ocupa de forma discrecional e impositiva.

Las facultades otorgadas a la Federación representan el precario desarrollo del Federalismo mexicano y reafirman que en nuestro sistema jurídico la concurrencia no es la solución al problema ambiental, ya que la Federación puede absorber las deficiencias de las legislaciones de los estados y su falta de capacidad para hacer frente a los problemas ambientales.

En lo referente a las entidades federativas y los municipios, el artículo 6° del mismo ordenamiento establece lo siguiente:

"Compete a las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de competencias que se establezca en las leyes locales."

La formulación de la política y de los criterios ecológicos particulares en cada entidad federativa; la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en zonas de jurisdicción estatal y municipal; la prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, generada en zonas o por fuentes emisoras

de jurisdicción estatal o municipal; la regulación del aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de las aguas de jurisdicción de los estados; el ordenamiento ecológico local; la regulación y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos; y, la regulación de las actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, entre otras.

Este listado de atribuciones, deberá ser distribuido entre las entidades federativas y los municipios de acuerdo con la ley que al respecto expidan los congresos locales de acuerdo a sus constituciones, como se precisó anteriormente, y de acuerdo al antepenúltimo párrafo del artículo 6º de la Ley.

Respecto de la supremacía de esta Ley, el último párrafo del mismo artículo 6º, establece:

"En el ejercicio de sus atribuciones, las entidades federativas y en su caso, los municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven..."

Es decir, en este precepto, se establece que los estados no tienen facultad reglamentaria respecto de la misma, por lo que corresponde al Ejecutivo Federal, con base en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, expedir los reglamentos de la Ley, los que deberán ser observados por los Estados y los municipios.

Respecto de las facultades del Distrito Federal, la Ley establece en el capítulo III, del mismo título primero, artículo 9º, lo siguiente:

"...y el Departamento del Distrito Federal ejercerá las que se prevén para las autoridades locales, sin perjuicio de las que competan a la asamblea de representantes del Distrito Federal..."

El artículo en cuestión en su inciso B, establece las facultades del Distrito Federal entre las que destacan las siguientes:

La prevención y control de la contaminación de la atmósfera generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles y espectáculos públicos y por toda clase de fuentes móviles que circulen en su territorio; establecer y operar sistemas de verificación del parque vehicular en circulación en el Distrito Federal, en relación con la contaminación de la atmósfera, y en su caso, limitar la circulación de los

vehículos cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos permisibles; verificar el cumplimiento de las normas de emisión máxima permisible del transporte público; operar la red regional de laboratorios de análisis de la contaminación atmosférica; implantar y operar sistemas de tratamiento de aguas residuales; establecer los sitios destinados a la disposición final de residuos sólidos no peligrosos; prevenir y controlar la contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores en su territorio, salvo en los casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal; y aplicar en el ámbito de su competencia, las medidas que determine el Ejecutivo Federal, para la prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales.

Del listado de facultades otorgadas a las autoridades del Departamento del Distrito Federal se desprende que las mismas, es decir las facultades, no pueden ser concensionadas, ya que la Ley obliga a las autoridades del Departamento a *establecer y operar*, lo que significa que deberá el mismo Departamento cumplir por sí con estos mandatos.

Respecto de las facultades de las entidades federativas y del Distrito Federal, en materia de sanciones penales y administrativas, el artículo 188 de la Ley establece lo siguiente:

"El Congreso de la Unión, en tratándose del Distrito Federal, y las legislaturas de los Estados en lo relativo a su jurisdicción, expedirán las leyes que establezcan las sanciones penales y administrativas por violaciones a esta Ley..."

Este precepto legal delimita la facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para legislar en lo relativo a las violaciones o incumplimientos a las disposiciones de la Ley, ya que el órgano legislativo facultado para ello es el Congreso de la Unión.

La Ley no sólo distribuye competencias entre los tres niveles de gobierno, sino que otorga facultades a las entidades federativas para distribuir competencias a los municipios; faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan las sanciones penales y administrativas por violaciones a la misma Ley en lo referente al Distrito Federal; y, por último, establece la creación de los acuerdos de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios ya sea por medio del Ejecutivo Federal, por medio de la Semarnap, y, en su caso, con la intervención de otras dependencias, (artículo 7º de la Ley).

A efecto de delimitar la vigencia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y dar inicio a la descentralización en la aplicación de la legislación, el artículo segundo transitorio de la misma Ley expresa en su segundo párrafo lo siguiente:

"Hasta en tanto las legislaturas locales dicten las leyes, y los ayuntamientos las ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno, para regular las materias que según las disposiciones de este ordenamiento son de competencia de Estados y Municipios, corresponderá a la Federación aplicar esta Ley en el ámbito local, coordinándose para ello con las autoridades estatales y, con su participación, con los municipios que corresponda"

Este artículo transitorio establece la forma en la que se descentralizará la materia ambiental, pero de una manera inversa a la que normalmente se ejercen las facultades concurrentes.

Se estableció al definir las facultades concurrentes que éstas son aquellas que pueden ser ejercidas por las entidades federativas en tanto no las ejercite la Federación, ya que si la Federación legisla en la materia que es concurrente, deja sin efecto la legislación local. Pero la aplicación de la concurrencia en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente parte del supuesto de que esta Ley, que corresponde aplicar a la Federación, regirá en el ámbito local en tanto las legislaturas de los estados legislen en los rubros que a los mismos les compete

Respecto a este sentido inverso de aplicación de la concurrencia, Roberto Ortega Lomelín expresa lo siguiente: *"Para llevar a cabo una descentralización competencial por la supresión de facultades federales será necesario establecer la continuidad en la vigencia de las leyes secundarias federales hasta en tanto entran en vigor los ordenamientos locales."*³⁷

Lo anterior le dá a la Ley un carácter de supletoriedad, ya que las leyes que expidan las legislaturas locales derogarán lo establecido por la Ley .

Esta forma de descentralización por medio de las facultades concurrentes, es innovadora en nuestro sistema jurídico ya que la Constitución previene -en la naturaleza del federalismo- la delegación de facultades de los estados para conformar la esfera de competencia de la Unión, es decir, las facultades del Gobierno federal, por lo que la "devolución" de "esas facultades" por

37. *Op. Cit. Supra*; nota 26, p. 110.

parte de la federación a las entidades federativas presupone la desestructuración de la Federación.

La absorción de las facultades otorgadas a las entidades federativas y la ampliación de las atribuidas a la Federación en materia ambiental, por medio de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, centraliza en la Federación todos los rubros de la materia que nos ocupa, es decir, para descentralizar es necesario que exista una centralización y como la materia ambiental era reconocida como federal se pensó que estaba centralizada, por lo que por medio de una ley general se distribuyeron las competencias entre los tres niveles de gobierno.

El intento de descentralización para crear el nuevo federalismo no ha rendido frutos en materia ambiental, ya que la gestión de los problemas ambientales ha encontrado tropiezos por la falta de las condiciones necesarias que permitan el surgimiento del "nuevo federalismo", en cambio lo que sí provocó, que es la causa de este estudio, fue la alteración al sistema de competencias que para la materia ambiental consagra la Constitución Federal, además de los problemas de interpretación y aplicación de la Ley y sus reglamentos.

3. SUSTENTO REGLAMENTARIO.

La complejidad de la problemática ambiental, hizo necesaria la expedición de los reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental (publicado en el Diario Oficial el 7 de junio de 1988); el correspondiente a la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y su Zona Conurbada; el correspondiente en Materia de Residuos Peligrosos; el Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (estos dos últimos publicados en el Diario Oficial del 25 de noviembre de 1988); y, posteriormente el correspondiente en Materia de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, publicado en el Diario Oficial el 7 de abril de 1993.

Debido a la perspectiva constitucional de este trabajo recepcional, de los reglamentos antes mencionados solamente se estudiarán los artículos que a mi criterio van más allá de lo que se establece en el cuerpo legal que reglamentan.

3.1. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL.

El Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, es de observancia general en todo el territorio nacional y las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

De este reglamento, aparece que las autoridades del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios podrán participar como auxiliares de la Federación en su aplicación para la atención de asuntos de competencia federal, en los términos de los instrumentos de coordinación correspondientes (art.2º). Es decir, con base en este artículo, se podrán celebrar acuerdos de coordinación para crear las facultades auxiliares. Sin embargo, estas facultades no están contempladas en el capítulo segundo del título primero de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sino que las facultades que contempla son las denominadas concurrentes entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en el sentido de que las autoridades federales auxilien a las locales y no como se establece en el artículo 2º del reglamento que nos ocupa.

La prevención de las facultades auxiliares no se encuentra expresamente contemplado en la Ley, sino que serán resultado de un acuerdo de coordinación que celebren los tres niveles de gobierno con fundamento en el artículo 2º del reglamento que nos ocupa, artículo que evidentemente supera los alcances de la ley que reglamenta.

Por otra parte, el ordenamiento reglamentario que nos ocupa no establece en su articulado recurso alguno en favor del particular en contra de la aplicación de mismo, y ni siquiera remite al contenido en la Ley que reglamenta (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente), lo que deja en estado de indefensión a la persona, física o moral, respecto de la aplicación del mismo.

La posibilidad de que la aplicación de este reglamento se lleve a cabo por medio de las facultades auxiliares y la falta expresa de algún recurso contra los actos que se deriven del mismo, dejan abierta la posibilidad de que se acuda al Juicio de Amparo sin necesidad de agotar algún recurso cuando se impugne la inconstitucionalidad de su aplicación.

3.2 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE CORRESPONDIENTE A LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE GENERADA POR LOS VEHÍCULOS AUTOMOTORES QUE CIRCULAN POR EL DISTRITO FEDERAL Y SU ZONA CONURBADA.

Por su parte, el Reglamento de la Ley referente a la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos que circulan por el Distrito Federal y su zona conurbada tiene por objeto la regulación del sistema de verificación obligatoria de emisiones de gases, humos y partículas contaminantes de vehículos automotores: el establecimiento de medidas de control para limitar la circulación de vehículos que transiten por el territorio del Distrito Federal y los Municipios de su zona conurbada; y, la regulación del sistema de verificación obligatoria de emisiones de ruido generadas por vehículos automotores que circulen en el Distrito federal, así como las medidas de control para limitar la circulación de dichos vehículos.

Como vemos, el presente reglamento es de aplicación local para el Distrito Federal y su zona conurbada, pero siendo un reglamento que tiene sustento en una ley general nos parece inadecuado que un ordenamiento que debe ser obligatorio a nivel nacional sólo lo sea a nivel local, ya que en todo caso para que fuera local debía haber sido expedido para reglamentar una ley local y no una ley de carácter general que es obligatoria en todo el territorio nacional.

Lo anterior da nacimiento a dos hipótesis: primera, la naturaleza de las leyes generales impiden que estas sean reglamentadas por los estados ya que corresponde al Ejecutivo Federal esta facultad, lo que abre la posibilidad de que en los estados el Ejecutivo Federal expida y aplique un reglamento en materia de control de la contaminación producida por vehículos automotores cuando los niveles de contaminación permitan la absorción de esta materia por la Federación; y, segundo, que los estados expidan reglamentos en esta materia de aplicación en su jurisdicción, lo que les otorgaría facultades supralegales, ya que no tienen atribuciones para reglamentar una ley general.

Respecto del sistema de verificación de emisiones contaminantes en el Distrito Federal, el artículo 7º de este Reglamento establece las facultades del Departamento del Distrito Federal,

contemplando en su párrafo tercero lo siguiente:

“Establecer y operar o, en su caso, autorizar el establecimiento, equipamiento y operación, de centros de verificación vehicular obligatoria.”

El precepto reglamentario citado faculta al Departamento del Distrito Federal a autorizar el establecimiento de centros de verificación, es decir, lo faculta a concesionar dichos centros, lo que a simple vista parece correcto. Sin embargo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 9o B, fracción II, establece que es facultad del Distrito Federal *“establecer y operar sistemas de verificación del parque vehicular en circulación en el Distrito Federal...”*

Por lo anterior, considero que el gobierno del Distrito Federal es, por mandato de ley, quien debe operar directamente los centros de verificación de contaminantes emitidos por los vehículos automotores, y no tiene facultades legales para concesionar dichos centros, por lo que la fracción tercera del artículo 7º del reglamento que nos ocupa va más allá de las facultades establecidas para las autoridades del Distrito Federal en la Ley.

En cuanto a la limitación de circular que puede imponerse a los vehículos que contaminan, el artículo 7º del mismo reglamento en su fracción VIII, establece:

“limitar y, en su caso, suspender la circulación de vehículos (...), a fin de reducir los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera cuando estos excedan los límites máximos permisibles establecidos...”

Esta fracción no concuerda con lo establecido en el artículo 9o B, fracción II, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el que establece:

“...limitar la circulación de los vehículos cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos...”

Como se desprende de la redacción de este precepto legal la facultad contenida en el mismo es una facultad limitada, ya que *solamente se podrá limitar la circulación de aquellos vehículos que emitan mayores cantidades de contaminantes a las permisibles, por lo que no se podrá limitar la circulación de aquellos vehículos que cumplan con los límites de emisión de contaminantes o que simplemente no contaminen.*

En lo referente a la aplicación de las sanciones del presente reglamento, los afectados

podrán recurrir dichas sanciones en los términos del capítulo V, título sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, según lo establece el artículo 45 del reglamento.

3.3. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE CORRESPONDIENTE EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS.

Por lo que respecta al Reglamento de la Ley en Materia de Residuos Peligrosos, este rige en todo el territorio nacional.

En este reglamento se establecen de nuevo los acuerdos de coordinación para dar nacimiento a las facultades de auxilio entre la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y el Distrito Federal, de la misma forma que en el Reglamento en Materia de Impacto Ambiental.

En este Reglamento se menciona de manera genérica el procedimiento que deberá seguir la autoridad correspondiente en la aplicación del mismo, sin embargo, no establece expresamente algún recurso en favor del particular en contra de la aplicación del mismo, por lo deberá acudir al recurso establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

3.4. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA

Por lo que respecta al Reglamento de la Ley en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, este rige en todo el territorio nacional y su aplicación corresponde de manera concurrente a la Federación, los Estados y los Municipios, de acuerdo a lo establecido por el artículo 2º del mismo reglamento.

En este reglamento (artículo 3° y 4°) se distribuyen las competencias en la aplicación del mismo de acuerdo a lo establecido en los artículos 5° y 6° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. También se establecen las facultades auxiliares por medio de los acuerdos de coordinación que al respecto celebren los tres niveles de gobierno, siendo las autoridades locales auxiliares de la Federación en la aplicación del presente reglamento.

En este reglamento no se establece expresamente algún recurso para los afectados por la aplicación del mismo, solamente remite a la Ley en los términos del artículo 49 del reglamento que expresa:

“La Secretaría podrá realizar los actos de inspección y vigilancia necesarios para verificar la debida observancia del reglamento. Para los efectos establecidos en este artículo, la Secretaría estará a lo que dispongan los ordenamientos contenidos en el título sexto de la Ley.”

Como se ha observado, los cuerpos reglamentarios expedidos con base en la Ley no han cumplido con la finalidad que se han propuesto, ya que la inconsistencia en la redacción de los mismos puede otorgar su impugnación por medio de un juicio de amparo.

3.5. REGLAMENTO EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE MATERIALES Y RESIDUOS PELIGROSOS.

El último reglamento expedido en materia ambiental es el que corresponde a la transportación terrestre de materiales y residuos peligrosos.

Este ordenamiento no especifica que ley reglamenta, sino que el Ejecutivo Federal lo expide con base en distintos artículos de distintas leyes, siendo un reglamento heterónimo nos parece incorrecta la forma en la que fue redactado, toda vez que reglamenta disposiciones de carácter federal.

Lo anterior permite afirmar que el reglamento para el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos deja indefenso al particular en cuanto a la aplicación del mismo, ya que no se tiene la certeza de saber que autoridad y en base a que ley se aplica el mismo.

Por otra parte, la autoridad encargada de la aplicación de este reglamento es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (art. 2), por lo que debió ser refrendado por el titular de dicha dependencia. Sin embargo tal refrendo no se encuentra expresado correctamente, ya que éste se realizó genéricamente, es decir, en lugar de establecer la palabra "Secretario" la expresión utilizada fue la de "Secretaría" término que no otorga personalidad ni cargo a la persona que refrendó el reglamento.

Este último reglamento fue expedido a mi parecer sin respetar lo establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y sin un estudio de fondo a lo que dispone el reglamento en materia de residuos peligrosos.

Por otra parte, La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla la posibilidad de aplicar los reglamentos de la ley que abroga, siempre y cuando no se opongan a las disposiciones de la nueva Ley y en tanto se expidan los reglamentos correspondientes. Al efecto el artículo tercero transitorio expresa:

"Mientras se expidan las disposiciones reglamentarias de esta Ley, seguirán en vigor las que han regido hasta ahora, en tanto no la contravengan."

Evidentemente la redacción de este precepto se refiere a los reglamentos de la ley abrogada, siendo el reglamento contra la contaminación originada por la emisión de ruidos y el referente para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

Si bien el Poder Legislativo puede válidamente establecer en una nueva ley que los reglamentos de la ley que abroga, continúen en vigor en lo que no contradigan a la nueva ley, éstos deben regir bajo dos condiciones: primera, sólo regirán en lo que no se opongan a la nueva ley; y segunda, en el momento en que se reglamente la ley en lo específico que atañe al reglamento vigente de la ley abrogada éste pierde su vigencia.

Este principio, a mi consideración, no debe aceptarse en lo referente a las denominadas leyes generales, ya que, en el caso concreto que nos ocupa, los reglamentos que se pretenden dejar en vigencia fueron expedidos para precisar, concretar y desarrollar una ley de carácter federal, y con lo establecido en el artículo tercero transitorio de la Ley se desprende que reglamentan una ley de naturaleza distinta de la que les dio origen, por lo que no se cumple con el principio que establece que la ley es la medida y justificación del reglamento, ya que en este caso

no puede ser la medida y justificación una ley de carácter general de un reglamento que tiene su origen en una ley federal.

Como se ha podido apreciar, la reglamentación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no asegura el eficiente cumplimiento de la misma, sino que supera la justificación jurídica y los alcances de la misma.

Esta inconsistencia rompe el equilibrio que debe guardar la norma reglamentaria respecto de la ley que reglamenta, por lo que, en el caso concreto de aplicación del reglamento se podrá interponer juicio de amparo sin agotar el recurso que para los efectos se prevé en la Ley.

4. SUSTENTO NORMATIVO. (Normas Oficiales Mexicanas)

El 1º de julio de 1992 se publicó en el Diario Oficial, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, abrogando la anterior, publicada en el mismo diario el 26 de enero de 1988.

Esta Ley, contempla la creación de las Normas Oficiales Mexicanas, que son: *"las disposiciones administrativas de observancia obligatoria expedidas por los servidores públicos competentes de las Dependencias de la Administración Pública Federal."*³⁸

Las normas oficiales mexicanas son instrumentos que tienen como objeto:

*"Establecer las características, especificaciones y criterios técnicos, científicos o tecnológicos que deben cumplir los productos, servicios y procesos de producción, a fin de proteger la salud humana, la sanidad vegetal, el ambiente y los recursos naturales, entre otros."*³⁹

De la redacción de la definición de las normas oficiales podemos afirmar que éstas son estándares de calidad y de control o medición, y transportadas a la normatividad jurídica son características específicas que deben ser cumplidas en ciertos productos, servicios y procesos de producción de manera obligatoria por parte de los particulares o por parte de las entidades de gobierno, lo que implica su naturaleza de norma jurídica.

38 *Senado de la República, Diario de los Debates, Núm. 5, 6 de mayo 1992, LV Legislatura, Año 1, Tomo 1, Segundo periodo ordinario de sesiones, p. 6.*

39 *Op Cit Supra; Nota 38, p. 11*

Por otra parte, el proceso de elaboración de las normas oficiales mexicanas en estricto sentido cumple con los siguientes pasos: a) la publicación en el Diario Oficial del proyecto de norma, para que los interesados realicen comentarios o propongan modificaciones, durante un plazo de 90 días; b) al término del plazo, el Comité consultivo de normalización correspondiente estudiará los comentarios recibidos y, en su caso, procederá a modificar el proyecto; c) las dependencias publicarán las respuestas a los comentarios; y d) una vez aprobadas por el Comité de normalización respectivo, serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Ya publicadas, las Normas Oficiales Mexicanas son de carácter obligatorio en todo el territorio nacional(art. 52), lo que confirma su carácter de norma jurídica.

En nuestra materia, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, es la encargada de establecer, con la participación de otras dependencias y las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos (art. 32 bis. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La publicación de las normas oficiales que realice esta Secretaría de Estado corresponde al titular de la misma, siempre y cuando no se deleguen las facultades de elaboración y publicación (art. 43- 47, de la Ley Federal de Metrología y Normalización), por medio del reglamento interior respectivo, acuerdo o circular.

En resumen, las normas oficiales mexicanas son instrumentos técnico-científicos o tecnológicos que, después de llevar a cabo su proceso de elaboración ostentan el carácter de normas obligatorias para los particulares y las dependencias de gobierno, en lo que a ambos corresponda y en caso de no observar su obligatoriedad, las dependencias competentes aplicarán las sanciones que al respecto establece el título sexto de la ley mencionada, por lo que su obligatoriedad tiene como finalidad impulsar el crecimiento económico del país basándose en estándares de calidad a nivel internacional y, por otra parte, cuidar de la salud humana y del medio ambiente.

5. CONCLUSIONES

El estudio realizado en el presente capítulo, me permite afirmar que el sistema constitucional para la protección de los recursos naturales y la protección al ambiente para lograr el desarrollo armónico del individuo, fue establecido por el Poder Constituyente en la redacción original de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, aunque no existieran en ese tiempo los problemas ambientales de forma alarmante como en la actualidad.

Esta protección se manifestó de dos formas: la primera, resultó necesario para el legislador constituyente delimitar los alcances del derecho de propiedad para evitar la destrucción de los elementos naturales y, con esta delimitación, proteger a la sociedad en general por medio de las disposiciones que al efecto dictare el Congreso Federal, lo que dio carácter federal a las leyes que dictare dicho congreso; y, segundo, la protección del medio ambiente surge dentro de la materia de Salubridad General de la República, lo que también le otorgó el carácter de materia federal.

Ambas materias tienen su reconocimiento constitucional en el catálogo de asuntos competencia de la Federación, reconocimiento que sirvió de base para normar la materia hasta 1988.

Por otra parte, el sistema de concurrencia establecido en la Constitución Federal, por medio de la adición de una fracción XXIX G al artículo 73 del Código Supremo, violentó el sistema creado por el Constituyente, además de ser contradictorio y violar las garantías que la Constitución otorga a las personas en sus artículos 14 y 16.

Con la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Federal, coexisten dos sistemas de competencias para la materia ambiental, en primer lugar, el sistema creado por el constituyente del 17, sistema que reconoce a la materia ambiental como materia federal; y, el sistema creado con la mencionada adición al artículo 73 de nuestra Carta Magna, mismo que reconoce a la materia ambiental como materia susceptible de concurrencia legislativa entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así, con el nuevo sistema de concurrencia legislativa se confirman dos prácticas en nuestro sistema jurídico y político: primero, la posibilidad de demoler las decisiones fundamentales de la

Constitución por medio de adiciones a la misma; y, segundo, la falta de independencia del Poder Legislativo y del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo Federal, ya que las voces de estos poderes fueron superadas por la decisión del Presidente de la República.

Afortunadamente es posible, por medio del juicio de amparo, revertir estas prácticas, como lo intentaremos en el capítulo correspondiente.

Por lo que respecta a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como de sus reglamentos, representa un ejemplo de lo que no debe ser un cuerpo normativo de tal magnitud, ya que su inconsistencia en la redacción, y por consiguiente en su aplicación, dan pie a interpretaciones que nada tienen que ver con los preceptos constitucionales que reglamenta.

En cuanto al sustento normativo, este carece de reconocimiento por parte de la Constitución Federal, ya que ésta no prevé la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas, además de que no se precisa en la ley que rige su elaboración cuales son los preceptos constitucionales que reglamenta.

Finalmente, el Constituyente del 17 no dudó, dentro del contexto de su época, en establecer un sistema de competencias entre la Federación y las entidades federativas, nunca los municipios, en materia de legislación ambiental, por lo que el sistema de concurrencia legislativa establecido en el artículo 73 fracción XXIX-G, atenta las decisiones fundamentales de nuestra Carta Magna consistentes en el otorgamiento de facultades a la Federación, ya que ignora y desconoció el legítimo sistema de competencias para esta materia ya que de ser materia federal establecida por el constituyente de 1917, novedosamente se expresó gracias a la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 como materia susceptible de concurrencia legislativa entre los tres niveles de gobierno, por lo que no otorga seguridad jurídica a los particulares en la aplicación de la ley expedida con sustento en esta fracción.

CAPITULO 5. EL AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL.

1. Naturaleza jurídica del acto reclamado.
 - 1.1 Concepto de autoridad.
 - 1.1.2 Concepto de acto reclamado.
 - 1.1.3 Características del acto reclamado.
 - 1.2 ¿Qué interés se tutela en el juicio de amparo?
2. Preceptos Constitucionales violados y conceptos de violación.
 - 2.1 Autoridades responsables.
3. Suspensión del acto reclamado.
 - 3.1 Requisitos de procedencia en la Ley de Amparo.
 - 3.2 Requisitos de procedencia en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
4. Partes en el juicio.
5. Garantía.
6. A manera de resumen...
7. Conclusiones.

En el capítulo anterior quedó establecido que en nuestro sistema jurídico la protección de los recursos naturales y la prevención y control de la contaminación ambiental, son materias que se encuentran reservadas a la Federación. Por lo que en este último capítulo estableceremos los principios básicos para hacer prevalecer dentro del campo de atribuciones de la Federación las materias enunciadas anteriormente, así como dilucidar si el derecho de disfrutar de un ambiente sano puede ser considerado derecho social garantizado por medio del juicio de amparo.

1.-NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO RECLAMADO.

Nuestro Estado de Derecho presupone la existencia de instituciones jurídico procesales tendientes a cumplir con los mandamientos de nuestra Ley Fundamental. Así, el derecho civil, el derecho penal, el derecho del trabajo, cuentan con sus respectivos derechos procesales, y si bien es cierto que el proceso legal presupone una seguridad de acceder a la impartición de justicia, esto no impide que el debido proceso legal se lleve a cabo, o que no sean observados los derechos del hombre por las autoridades que no pertenezcan la poder judicial, lo que nos conduce necesariamente a la institución creada para garantizar la observancia y cumplimiento de los derechos reconocidos para las personas en la misma carta magna.

De esta forma, la Constitución establece que podrá interponerse juicio de amparo contra los actos de autoridad que violen las garantías individuales (art. 103), lo que presupone que dicho acto debe contar con ciertos elementos y que debe emanar de alguna autoridad. Autoridad y acto, presupuestos indispensables para un juicio de amparo, mismos que a continuación estudiamos.

1.1. CONCEPTO DE AUTORIDAD.

Las relaciones sociales son muchas y muy variadas; sin embargo es posible distinguir fácilmente dos tipos de ellas: *a) las relaciones que se dan de individuo a individuo; y b) las relaciones entre individuos y autoridades.*

De esta segunda distinción cabe hacer otra: *a) las relaciones que la autoridad realiza en un plano de igualdad con los particulares; y b) las que la autoridad lleva a cabo con los particulares en un plano de supra a subordinación.*

Esta última relación presupone que la autoridad tiene o posee un poder capaz de imponerse a todo, lo que implica una facultad que se despliega imperativamente, y en tal forma, que nada ni nadie le es dable desobedecerla o desatacarla.

Sin embargo, esta acepción de autoridad no encuentra descanso ni sustento en nuestro sistema jurídico. Por lo que como autoridad se entiende "aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre."¹

Así, la autoridad no es en su campo de acción o dentro de sus facultades ilimitada, sino que debe contar con funciones específicas y, además debe cumplir para refutarse como tal con ciertas características.

En efecto, "se dice que las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución, es decir, se refuta autoridad a aquél órgano de gobierno del Estado que susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente."²

Dentro de los elementos distintivos de las autoridades se menciona los que la doctrina refuta como tales, siendo éstos elementos la unilateralidad, la imperatividad y, por último, la coercitividad.

La unilateralidad reside en la voluntad única del órgano de gobierno sin la voluntad del gobernado, es decir, la autoridad actúa sin el consentimiento del gobernado.

La imperatividad resulta de la voluntad del Estado externada a través del propio acto, por lo que el gobernado tiene la obligación inexorable de acatarlo, de tal suerte que de no hacerlo podrán entablarse contra de él los recursos legales procedentes.

¹ *Burgos, Ignacio, El Juicio de Amparo, México, Ed. Porrúa., 1988, p. 187.*
² *Ibidem. 188.*

Por último, el elemento coercitividad implica la capacidad que tiene todo acto de autoridad del Estado para hacerse respetar y ejecutar por diferentes medios y a través de distintos aspectos, aun en contra de la voluntad del gobernado.

1.1.2. CONCEPTO DE ACTO RECLAMADO.

Por otra parte, la determinación del concepto de "acto reclamado"³ es una de las cuestiones más importantes que se deben dilucidar al tratar el tema relativo a la procedencia constitucional del juicio de amparo, ya que la existencia del acto reclamado es el requisito indispensable de la procedencia del medio de control constitucional que virtúa a nuestro sistema jurídico: *el juicio de amparo*.

Desde luego, la comprensión conceptual del término o idea "acto reclamado" corresponde a una especie del género "acto". Por lo que ésta idea nos sugiere el pensamiento de un hecho, es decir, de un acontecimiento o acaecer.

Así, un acto es un hecho voluntario, no debido al azar, sino debido a la idea de llevar a cabo algo, es decir, materializar voluntariamente esa idea.

Esta voluntariedad se convierte en un elemento distintivo del acto, cuya realización, como ya se expresó, va encaminada a la obtención de un fin determinado, lo que no es sino su intencionalidad.

En tal virtud, el acto reclamado, habiendo delimitado ya el concepto de autoridad, es, en general, aquel que se imputa por el afectado o quejoso a las autoridades contraventoras de la Constitución en las diversas hipótesis contenidas en el artículo 103 de la misma. Es decir, es el acto o ley que se imputa a la autoridad responsable y que se sostiene violatorio de garantías por parte del quejoso.

3 *Idem*, p.p. 204 y s.s.

I.1.3. CARACTERÍSTICAS DEL ACTO RECLAMADO

Desde el punto de vista de su modo de afectación los actos de autoridad pueden ser *omisivos, negativos o positivos*.⁴

Los actos omisivos, son aquellos que se traducen en una actitud de abstención que asumen las autoridades frente a las instancias escritas que les formula un particular, en sentido de no contestarlas, dichos actos equivalen al silencio que las autoridades observan en relación con las peticiones que el gobernado le eleva.

Los actos negativos, por el contrario, no se manifiestan en una abstención, sino en una conducta formalmente positiva, cuyo contenido material implica el rechazamiento de las pretensiones de lo gobernado por parte de la autoridad, o sea, el rehusamiento de ésta para acceder a lo que se pide. El criterio de la Suprema Corte⁵ ha calificado, en efecto como actos negativos “aquellos en que la autoridad se rehusa a hacer algo”, sin que con este carácter deban entenderse los actos de mera abstención.

Los actos positivos son aquellos en que la autoridad impone a los gobernados determinadas obligaciones, prohibiciones o limitaciones en sus diferentes bienes jurídicos, en su persona o en su conducta. En dichos actos, la positividad no sólo se revela en su forma, sino en su contenido material.

Los actos positivos se distinguen de los negativos en que, en los primeros, se ordena al gobernado que haga o deje de hacer algo, en tanto que en los segundos, es la propia autoridad la que rehusa desplegar su actuación en beneficio del particular, aunque en ambos, el órgano estatal asuma una conducta formalmente positiva (diversa de la mera abstención de hacer), pero en sentido diferente.⁶

Por lo que respecta a la autoridad responsable, ésta debe ser la *autoridad* a que se refiere el artículo 103 de nuestra Carta Magna -precepto que establece la procedencia del juicio de amparo, máxima institución procesal de control constitucional en nuestro sistema jurídico-, bajo los lineamientos de la siguiente redacción:

⁴ *Idem*, p. 213.

⁵ Este criterio es citado por el maestro Ignacio Burgueta al analizar los actos de autoridad desde el punto de vista de su afectación en su obra *El Juicio de Amparo*.

⁶ *Op. Cit. Supra*; nota 1.

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

Fracción I. Por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales;

Fracción II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o a la esfera de competencia del Distrito Federal, y

Fracción. III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El artículo 103 se ve complementado por la redacción del artículo 107 de la misma constitución, en el que se establecen las reglas generales que deberán regir para el juicio de amparo. Así, en los artículos 103 y 107 constitucionales se encuentran plasmados los principios (procedencia) y las reglas fundamentales (principios y bases generales) que regulan el proceso constitucional de amparo.

Al respecto el artículo 107 expresa: Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes ..

Fracc. VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecte a personas extrañas a juicio, contra leyes o contra actos de autoridades administrativas, se interpondrá ante el Juez de Distrito...

De la misma forma, el artículo 114 fracción I, de la ley reglamentaria del artículo 103 y 107 de la constitución establece:

Art. 114. El amparo se pedirá ante Juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales...

Como observamos, el artículo 103 establece qué tipo de acto podrá ser impugnado mediante el juicio de amparo, pudiendo ser solamente aquel que emane de alguna autoridad, entendida ésta en los términos antes descritos.

Por su parte, el artículo 107 constitucional y el 114 fracción I de la Ley de Amparo establecen la calidad del acto que debe impugnarse por medio del juicio de amparo indirecto o

bi-instancial, y entre los actos de autoridad enumerados en estos preceptos se encuentran las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Establecida la procedencia del juicio de amparo bi-instancial, en nuestro caso concreto, el amparo se pedirá ante Juez de Distrito, con fundamento en los artículos 103 y 107 fracción VI de la Constitución y en el artículo 114 fracción I de la Ley de Amparo, y con base en la última parte de la misma fracción primera del artículo 114 de la Ley de Amparo se deberá pedir el amparo con motivo del primer acto de aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente debido a las facultades concurrentes contenidas en la misma.

Este acto de autoridad puede emanar de una autoridad Federal, Estatal, Municipal o de alguna autoridad del Distrito Federal, la que, necesariamente, encuentra fundamento para realizar su acto de afectación al particular en los siguientes artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mismos en los que ha sido establecida la concurrencia legislativa entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, pudiendo ser únicamente cualquiera de los siguientes:⁷

- a) 4º;
- b) 5º;
- c) 6º;
- d) 8º; y
- e) 9º.

El acto que se reclama es, precisamente, la aplicación de estos preceptos legales en los que se han establecido los rubros de la materia ambiental en los cuales la Federación, los estados, y los municipios tienen competencia legislativa.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es una ley heteroaplicativa, y como tal para que se cause perjuicio a un particular la autoridad, necesariamente, debe realizar un acto concreto de aplicación con fundamento en la mencionada ley a efecto de poder acudir al juicio de amparo y reclamar el acto de autoridad violatorio de garantías individuales.

⁷ Se han enumerado solamente estos artículos toda vez que en ellos se encuentra establecida la concurrencia legislativa entre los tres niveles de gobierno del Estado Mexicano, incluido el Distrito Federal y la Secretaría, siendo actualmente la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, según decreto publicado el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Podrán impugnarse a través del juicio de amparo indirecto, las legislaciones estatales en materia de medio ambiente expedidas con fundamento en la ley antes mencionada, así como las disposiciones emitidas por los Municipios, el Distrito Federal y todas las autoridades ambientales del país, con excepción de las que el Consejo de Salubridad General de la República dicte con fundamento en el artículo 73 fracción XVI y sus bases. Sin embargo, de presentarse el caso -remoto por cierto- de que dicho Consejo realizara un acto de autoridad con fundamento en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entonces sí se acudiría al juicio de amparo.

1.2. ¿QUE INTERES TUTELA EL JUICIO DE AMPARO?

Para poder continuar nuestro estudio resulta necesario establecer cuales son los perjuicios que sufre el interesado en interponer un juicio de amparo, y si este interés o perjuicio cumple o llena los requisitos que la jurisprudencia ha establecido para los efectos de procedencia del amparo.

Por lo que aunque el interés no es una característica de acto reclamado, resulta necesario su estudio ya que sí es un requisito para la procedencia del juicio de amparo y poder entrar al estudio de la constitucionalidad del acto reclamado.

Para efectos de nuestro estudio analizaremos en primer lugar el interés que se tiene para que sea garantizado el derecho a disfrutar de un ambiente sano por medio del juicio de amparo, posteriormente, en el apartado correspondiente se hará mención al interés en el amparo contra leyes debido a que éste no nos ofrece ninguna disyuntiva.

Como se expresó en el capítulo anterior, (ver Capítulo 2, pág. 45 y siguientes) la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de protección a la salud (art. 4º), la protección de los recursos naturales (art. 27) y la protección del medio ambiente (art. 25).

Estos postulados fundamentales, entendidos como derechos sociales, son, en palabras de don Alfonso Noriega⁸: "... los mismos derechos del hombre, los derechos de la persona humana,

⁸ *La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917*, p. 115.

que le corresponden en tanto que se encuentra vinculado a un grupo social determinado y que tienen un contenido específico: un deber, una acción que se impone al estado. Estos derechos fijan una política económica o social que el Estado debe realizar en beneficio de la persona, en tanto que, como he dicho, es miembro de un grupo, o una clase social determinada. Se trata de derechos inherentes a la persona humana; pero en su carácter de persona social.”

El autor citado establece que no existe contraposición entre los derechos individuales y los derechos sociales, sino que se trata de los mismos derechos sólo que en diferentes funciones, ya que el ser humano tiene derechos inherentes a su persona (individuales), pero también tiene derechos de orden distinto en razón de su función, siendo ésta el pertenecer y vivir en sociedad.

Estos preceptos constitucionales (art. 4º, 25 y 27), contenidos en el capítulo de las garantías individuales previstas en la misma Carta Magna, presuponen -a primera vista- la naturaleza de garantías sociales de estos derechos.

En tal virtud, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa en su artículo primero lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Este precepto constitucional establece la calidad de los derechos que contempla en su primer capítulo, es decir, se consagra en el texto de la Constitución la preeminencia de los derechos contenidos en la misma y se obliga al Estado a su observancia y cumplimiento.

De esta manera, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara⁹, definen a las garantías como: “Instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución Política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ellos se encuentran consagrados.”

A este respecto, el jurista alemán Jorge Jellinek¹⁰ afirma que como en todo derecho, el derecho público reconoce tres clases de garantías: *las sociales, las políticas y las jurídicas*.

Nuestro autor establece que las garantías sociales y las políticas son imperfectas en cuanto no se puede ofrecer un cálculo seguro de su efectividad, ya que no dan una seguridad permanente.

⁹ *Diccionario de Derecho, México, Ed. Porrúa, 1990, p. 282.*
¹⁰ *Teoría General del Estado, Buenos Aires, Albatros, 1943, p.p. 637 y s.s.*

En cambio, las garantías jurídicas se diferencian de las sociales y de las políticas en que sus efectos, es decir su aseguramiento, son susceptibles de un cálculo seguro.

Estas garantías cuentan con instituciones jurídicas, mediante las cuales pueden obtenerse, y se dividen a su vez en cuatro clases distintas¹¹: *las de fiscalización, las de responsabilidad individual, la función jurisdiccional y por último, los medios jurídicos.*

La fiscalización es el examen de que son objeto las acciones de los organismos, así, como las de los miembros del Estado, tomando como pauta, para ello, unas normas determinadas, y esta garantía puede ser, ya jurídica o política.

La responsabilidad individual, de los gobernantes o de los funcionarios corresponde -en el Estado-, a todo titular de una institución salvo que esté expresamente exento de ella por un principio de derecho.

La jurisdicción, es una función ejercida por el Estado, para la protección del derecho, en su totalidad. La jurisdicción puede ser ejercida por las autoridades que estén organizadas en una forma diferente de la forma en que se encuentran organizados los tribunales ordinarios.

Finalmente, existen los medios jurídicos, los que están a disposición de los gobernados, para que, valiéndose de éstos puedan reafirmar y defender sus derechos públicos, y, también para que a través de éstos, puedan exigir a los funcionarios, tanto la reparación civil como la penal, en que puedan incurrir en el curso de sus actividades durante el ejercicio de las mismas.

Por su parte, Mauricio Hauriou¹² sostiene que la materia jurídica necesariamente debe ser protegida, porque no basta sólo con que ésta sea reconocida ni declarada en los textos escritos.

Por tanto, no es suficiente que se reconozca la existencia de un derecho, ya que éste por sí puede llegar a reconocerse aunque no esté escrito, sino que la realidad de las cosas exige, también, que se les garantice de tal manera, que, todo el derecho constitucional, no es realmente, más que una garantía de las libertades públicas.

Hauriou establece que existen dos clases de garantías para asegurar los derechos reconocidos: *las políticas y las jurídicas*, al mismo tiempo que existen estas garantías de carácter político y jurídico, que nuestro autor llama garantías generales, existen otras denominadas por el mismo autor: *garantías especiales*, y éstas son concedidas en contra de determinados y posibles

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Principios de Derecho Público y Constitucional. Madrid, Inst. Editorial Reus, 1957, p.p. 120 y 135.*

violadores de derechos públicos, ya que estos derechos pueden ser violados por los propios particulares, o bien, por el Estado, a través de sus organismos específicos.

En relación a estas garantías, el maestro francés dice que éstas tienen como finalidad defender las libertades públicas (garantías públicas), en contra de algunos violadores específicos pudiendo ser: las garantías en contra de la jurisdicción represiva, o sea, las garantías de seguridad; las garantías en contra del poder administrativo; las garantías en contra del poder legislativo; y, las garantías en contra de los poderes de hecho.

Los estudios realizados por Jellinek y Hauriou confirman la idea de que en la constitución existe una declaración solemne, un catálogo en el que se consignan la libertades públicas individuales que el estado reconoce y consagra en el texto constitucional.

Pero el reconocimiento y existencia escrita de las creencias del Estado, es decir del derecho público nacional y los derechos públicos del hombre, son, en sí mismas, únicamente una serie de pretensiones subjetivas, abstractas y estáticas, consignadas en normas jurídicas. Por lo que, para que adquieran vida, es necesario que en verdad se apliquen y tengan una vigencia efectiva.

Así pues, la técnica jurídica ha creado instituciones para hacer efectiva la vigencia y cumplimiento de los postulados constitucionales. Esta institución es, en nuestro sistema jurídico, el Juicio de Amparo, institución que, precisamente, es la encargada de garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados a lo largo del texto de nuestra ley fundamental: La Constitución.

Resulta que, de acuerdo a todo lo anteriormente expuesto existe una diferencia claramente marcada entre los derechos del hombre reconocidos en el texto constitucional y la institución encargada de garantizar dichos derechos. Diferencia que es distinguible en nuestra constitución.

En efecto, si en la Constitución se reconocen los derechos inherentes a la persona y se establece que deben ser cumplidos, consecuencia lógica, según hemos visto, es el establecimiento de las autoridades encargadas de hacer cumplir dichos derechos, así como prever, sea en el texto de la constitución o en una ley reglamentaria, los requisitos que debe reunir la persona para pretender que le sean respetados dichos derechos, convirtiéndolos -y sólo de este modo- por medio de los instrumentos, instituciones o procedimientos jurídicos que aseguren su cumplimiento en verdaderos derechos eficaces, es decir, en derechos garantizados.

Según lo anterior no son lo mismo los derechos sociales del hombre reconocidos en la

Constitución -a la persona en lo individual o como parte de la colectividad- y las garantías individuales.

En este sentido, y para aclarar el equívoco en la conceptualización de derechos sociales constitucionales y garantías individuales, el ilustre jurista Juventino V. Castro¹³ expresa lo siguiente:

"Acostumbra afirmarse que en la Constitución actual de 1917, se crearon las garantías sociales, en contraposición -o como complemento- de las tradicionales garantías individuales..."

El autor citado nos permite advertir que no todos los derechos contenidos en la constitución pueden o están garantizados.

Resulta que los derechos consagrados en la constitución a favor de la persona se revisten de la calidad de derechos garantizados cuando estos pueden ser exigidos por la persona mediante un juicio, siendo este juicio el juicio de amparo.

Lo anterior es expresado por Don Juventino V. Castro¹⁴ de la siguiente manera:

"Si bajo el sistema actual se planteara la cuestión de que debe reconocerse que hay garantías sociales, porque están enunciados los derechos sociales, habría que contestar que es una falsedad. Porque para que fuera cierto tendríamos que establecer, a nuestra vez, que así como hay derechos individuales y garantías individuales, porque existe una acción individual de amparo -agravio personal y directo-; debería establecerse una secuencia lógica según la cual hay derechos sociales, y por tanto garantías sociales, cuando exista una acción social de amparo, que se fundamente en un agravio colectivo, aunque siga siendo directo en cuanto aprovecha a cada uno de los miembros de un grupo social dado.", y continúa diciendo:

"Estamos de acuerdo en que la confusión pone de manifiesto el equívoco en el uso del concepto de garantías -para referirse a ciertos derechos destacados-, cuando la garantía en realidad es un instrumento procesal que permite el aseguramiento de los derechos reconocidos, que es lo que pretende

13 *Garantías y Amparo, México, Ed. Porrúa, p. 25.*

14 *Idem, pp. 27 y 28.*

aclamar OLEA Y LEYVA, y dentro de su concepción es continuado por FIX ZAMUDIO."

Se puede afirmar, como lo ha hecho el autor citado anteriormente, que si bien es cierto que en la Constitución se han reconocido a través del tiempo una serie de derechos a favor de la persona esto no significa que se hayan establecido en la Constitución verdaderas garantías individuales (en el sentido del artículo primero de la Constitución) o, en nuestro caso específico las garantías sociales, es decir, si en la Constitución se ha reconocido el derecho a disfrutar de la salud por parte de la persona como integrante de la colectividad y se reafirma tal derecho en la misma Constitución al establecer -desde el Constituyente del 17- la protección de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, para saber si en verdad estos derechos son derechos sociales garantizados se debe buscar su efectividad por medio del juicio de amparo, ya que sólo la eficacia procesal contenida en la Ley de Amparo nos permitirá dilucidar si el derecho a la salud, la protección de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente son derechos sociales verdaderamente garantizados o sólo son ideales constitucionales que no pasan de ser un buen propósito que no podrá exigir la persona al Estado, aunque tales derechos se encuentren reconocidos en la Constitución.

En este sentido, la Constitución establece en la fracción I del artículo 107 que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

A este respecto la Ley de Amparo establece que solamente puede ser parte agraviada aquella a quien perjudique el acto que se reclama. Esto es expresado en el artículo 4º del ordenamiento legal mencionado que dispone:

Art. 4º- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier acto que se reclame...

Este precepto legal ha sido entendido por la Suprema Corte de la siguiente manera:

...no significa que sea un requisito indispensable la existencia de un perjuicio en el patrimonio de quien solicite la protección de la justicia federal, porque conforme al artículo 107 constitucional, la controversia a que se refiere el artículo 103 se seguirá a instancia de parte agraviada y por tal debe

entenderse todo aquel que haya sufrido un agravio, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en sus derechos o interés, tomándose la palabra "perjuicios" no en los términos de la ley civil, como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera obtenerse, sino como sinónimo de ofensa hecha a los derechos o intereses de una persona.

*(Ver Jurisprudencia número 1285 "Perjuicio para los efectos del amparo".
Salas, Apéndice de 1988)*

Así, se ha establecido por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que para interponer juicio de amparo se debe haber sufrido un daño o perjuicio a los derechos o intereses de la persona, pero ¿Qué interés es el que protege o tutela el juicio de amparo?

El maestro Ignacio Burgoa¹⁵ nos dice que: "el interés que faculta para considerarse agravado con un acto de autoridad, no es el subjetivo, sino el jurídico, o sea los casos en que la situación o hechos subjetivos están consignados o tutelados por el orden jurídico normativo, y dicha situación o hecho, por su propia naturaleza, son susceptibles de originar un beneficio o provecho en favor de una persona concreta."

Para Héctor Fix-Zamudio¹⁶ "el interés y legitimación procesales en el amparo contra leyes, está íntimamente ligado con el elemento perjuicio jurídico", pero es Genaro Góngora Pimentel, en su obra Introducción al Juicio de Amparo¹⁷, quien corrobora lo que debe entenderse por interés jurídico:

La Corte, en su afán de cubrir todos los aspectos del tema sometidos a su consideración, examina el supuesto que llama "una mera facultad" y el de "interés simple", porque cuando se encuentran no existe el interés jurídico: así lo explica :

Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad, que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que esta tenga la capacidad, otorgada por dicho orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir,

15 *El Juicio de Amparo*. México, Ed. Porrúa, 1991, p. 463.

16 *El Juicio de Amparo. Problemas que plantea el amparo contra leyes*. México, Ed. Porrúa, 1964, p. 180.

17 *Introducción al Juicio de Amparo*. México, Ed. Porrúa, 1992.

cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando "la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de hacer o ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto.

Podemos concluir de lo anterior, que sólo el interés jurídico es el reconocido por el poder judicial para poder incoar a la justicia federal, y así lo ha expresado en diversas ejecutorias la Suprema Corte¹⁸, que expresan lo siguiente:

"Una correcta interpretación de la fracción VI hoy V del artículo 73 de la Ley de Amparo, lleva a la conclusión de que éste debe ser solicitado precisamente por la persona que estime que se le causa molestia por la privación de algún derecho, posesión o propiedad, porque el interés jurídico de que habla dicha fracción no puede referirse a otra cosa sino a la titularidad de la quejosa corresponde, en relación con los derechos y posesiones conculcados, y aunque la lesión de tales derechos es natural que traiga repercusiones mediatas o inmediatas en el patrimonio de otras personas, no son, éstas quienes tienen el interés jurídico para promover amparo "

Asimismo, la Suprema Corte ha sustentado el criterio de que *"tan sólo tienen derecho de invocar el amparo las personas directamente agraviadas por el acto violatorio de garantías, porque ese derecho es personalísimo, toda vez que el acto violatorio afecta directamente al agraviado"* y de que *"es parte agraviada para los efectos del amparo, la directamente afectada por la violación de garantías y no el tercero a quien indirectamente afecte la misma violación"*¹⁹

Expuesto lo anterior, queda claro que solamente podrá acudir al juicio de amparo quien

¹⁸ Tomo LXIII, p. 3770 y Tomo LXXVIII, p. 110, del Semanario Judicial de la Federación.

¹⁹ Semanario Judicial de la Federación, T. IV, pág. 127. De la quinta época y tesis 177 del informe de la segunda sala correspondiente al año de 1979.

Asimismo se ha expresado que en nuestra Carta Magna se han establecido las bases para interponer el juicio de amparo (art. 103 y 107), y que este se seguirá siempre a instancia de parte agraviada (fracc. I art. 107) siendo que para considerarse parte agraviada debe demostrarse el interés jurídico, considerado éste como el derecho reconocido por la ley y que puede ser exigido coactivamente en los casos en que la misma ley lo permita, siendo éstos, de un modo genérico en las posibilidades pero limitativo en los requisitos, aquellos en los que se cause agravio personal y directo²¹, siendo este agravio la afectación al interés jurídico.

Sin embargo, considero que el agravio personal y directo no sólo da origen al interés jurídico, sino que da nacimiento a la afectación o merma de los derechos del hombre, aunque no todos estos derechos contengan en las leyes una efectividad procesal que permita su aseguramiento.

Resulta entonces que, el interés jurídico -surgido de una interpretación constitucional hecha por la Suprema Corte- es el elemento que nos permite saber si estamos en presencia de la efectividad procesal de un derecho o ante una simple declaración de buenas intenciones de nuestra Carta Magna.

Esto es consignado en la ley reglamentaria de la Constitución, la que expresa en la fracción V de su artículo 73 -en el que se contienen los casos de improcedencia del juicio de amparo- lo siguiente:

.....
Fracción V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.

¡ Vaya "candado" establecido por una norma secundaria a la efectividad de un precepto constitucional!

Las limitantes para la acción de amparo han sido establecidas de manera resumida, expresando el elemento que para este estudio es fundamental: *el interés jurídico*.

Expresado todo lo anterior, cabe preguntarnos ¿Existe interés jurídico para interponer un juicio de amparo contra alguna autoridad que dañe al medio ambiente? ¿Cual es la facultad que otorga la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para hacer valer el

²¹ El interés jurídico es equiparado con el agravio personal y directo, según lo expresa Juventino Castro en su obra "Garantías y Amparo" al analizar las causas de improcedencia del juicio de amparo.

demuestre su interés jurídico, el cual debe estar consignado en una ley, y así lo expresa Don Genaro Góngora²⁰:

"Por tanto, solamente podrán acudir al juicio de amparo, quienes tengan interés jurídico consignado en una norma legal."

El mismo autor señala su inconformidad con el concepto que se ha establecido respecto del interés para el juicio de amparo, y ha manifestado los alcances de esta consideración del más alto tribunal expresando lo siguiente:

"Esto significa, ni más ni menos que, muchas actividades del Estado queden fuera del control de los tribunales de amparo, porque las leyes y los reglamentos que las regulan, no dan esa posibilidad a los gobernados que se consideren afectados."

Efectivamente, sólo quien demuestre interés jurídico puede acudir al juicio de amparo, sin embargo, el artículo 107 de la Constitución no establece en su fracción I el interés jurídico, sino que expresa que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, por lo que la interpretación de la Suprema Corte no es, a mi parecer, la más adecuada, ya que el agravio no sólo puede ser establecido cuando se afecte algún interés jurídico.

Resulta que, intentando la interpretación de la Constitución, la Suprema Corte ha limitado la acción de los particulares contra los actos de autoridad que afecten al mismo o que le causen algún perjuicio, impidiendo tan sólo por el adjetivo jurídico que el interés legítimo de la persona de exigir al Estado el cumplimiento de sus derechos -por medio de la verdadera garantía que es el juicio de amparo- no fructifique, lo que nos coloca en un franco retroceso dentro de la regulación de los derechos del hombre y de su eficacia procesal.

Así, de todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que no todo el catálogo de postulados contenidos en la Constitución se encuentran revestidos de la garantía constitucional contenida en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, ya que para que lo sean requieren de la eficacia procesal que permita su aseguramiento y disfrute, siendo esta eficacia procesal - por medio del juicio de amparo- la única posibilidad de que un derecho reconocido en la Constitución resulte garantizado.

²⁰ Op. Cit. Supra: nota 17.

derecho de disfrutar de un medio ambiente sano?

En este sentido, la ley que tratamos establece en su Título Sexto, capítulo VII, la figura de la denuncia popular, la que se encuentra regulada del artículo 189 al 194.

Expresa la Ley que todo acto, hecho u omisión que produzca desequilibrio ecológico o daño al ambiente podrá ser denunciado ante la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (art. 189), bastando para darle curso el señalamiento de los datos que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante (art.190).

Al denunciante se le informará, a más tardar dentro de los quince días posteriores a la interposición de la denuncia el trámite que se le haya dado y, dentro de los treinta días hábiles siguientes, el resultado de la verificación de los hechos y medidas impuestas (art. 193).

De lo anterior se puede afirmar que las características de la denuncia establecida en la Ley corresponden a la definición más amplia y difundida de la misma, siendo esta *"un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos."*²²

La denuncia (que proviene del latín *denuntiare*), como se ha expresado, es "hacer saber" a alguien algo. En nuestro caso específico, es hacer del conocimiento de la autoridad los actos u omisiones de particulares o incluso de autoridades -ya que en la Ley no se especifica- que causen desequilibrio o daños al medio ambiente.

Esta denuncia sólo tiene como requisitos que se mencione la localización de la fuente contaminante y los datos del denunciante, a efecto de evitar el anonimato y que no se caiga en un círculo vicioso, otorgando seguridad a la autoridad respecto de las denuncias hechas por los individuos.

Por lo que toca al denunciante, a éste se le informará el trámite que se le haya dado a la denuncia por parte de la secretaria dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de la misma y, dentro de los treinta siguientes, el resultado de la verificación de los hechos y medidas impuestas.

De lo antes comentado, resultat que el denunciante solamente tiene derecho a recibir la

información respecto de la denuncia que haya presentado ante la autoridad, sin embargo esto no le otorga interés jurídico, ya que lo único que ostenta es un interés simple o subjetivo, que si bien es legítimo no es aceptado por la Suprema Corte ni por la Ley de amparo para efectos de un juicio de garantías, y su personalidad no es otra más que la de denunciante.

Resulta, pues, que el denunciante, a diferencia del querellante, no contrae ninguna obligación que lo ligue al procedimiento ni incurre en responsabilidad alguna, salvo en los casos previstos por el Código Penal y la legislación civil, respecto de la difamación y del daño moral.

Sin embargo, en el pasado la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no exigía el interés jurídico para acudir al procedimiento, por lo que la tutela de los intereses difusos encontraba seguridad en este procedimiento, lo cual en la actualidad ya no sucede.

Efectivamente, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo hasta antes de junio de 1986 contemplaba para acudir al tribunal el interés simple, por lo que era bien visto el "puente" legal establecido para llegar a la justicia federal revestidos con el interés jurídico; Sin embargo, el 16 de junio de 1986 se publicó en el Diario Oficial el decreto que modificó el artículo 33 de la Ley mencionada para quedar en los siguientes términos:

Artículo 33.- Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés jurídico que funde su pretensión.

En verdad esta modificación fue una lástima, un enorme retroceso que frenó la evolución de nuestra legislación en la tutela y reconocimiento de efectividad procesal de los intereses difusos, siendo el que importa a nuestro estudio el derecho de disfrutar de un ambiente sano.

Por lo que el punto de vista tradicional respecto del interés para actuar en el juicio de amparo, sigue siendo el que la Suprema Corte de Justicia ha sostenido en la sentencia pronunciada por el Pleno el 18 de enero de 1972, en la revisión administrativa²³ 2747/69. Este juicio fue interpuesto, probando los quejosos su interés al ser propietarios de varios terrenos en la ciudad de Monterrey y porque colindando con sus propiedades, las autoridades competentes, habían otorgado licencia para la construcción de un cementerio. Los quejosos alegaron que el acto de autoridad los perjudicaba desde varios puntos de vista tanto moral, como estéticos.

²³ Alejandro Guajardo, Club Campeste Monterrey: otros por unanimidad de votos y visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen XLVII, primera parte, pleno, pág. 23. Citado por el doctor Lucio Cabrera en "La protección de los intereses difusos y colectivos", publicado en la revista de la Facultad de Derecho, Nos. 127, 128 y 129, correspondientes a enero-julio de 1983.

Si bien es cierto que en este amparo no se menciona una afectación al medio ambiente natural o algún daño al mismo, nos ilustra en nuestra materia toda vez que los intereses que se reclaman pertenecen al mismo tipo de interés que tiene el derecho de disfrutar de un medio ambiente sano.

Volviendo al asunto que tratamos, la sentencia del Pleno de la Suprema Corte estableció que este tipo de intereses carecía de tutela jurídica y que los quejosos no tenían derecho ni interés para impedir que sus inmuebles quedaran junto a un cementerio.

De acuerdo con el Dr. Lucio Cabrera Acevedo²⁴, para dictar esta ejecutoria, la Suprema Corte se remontó a normas vigentes en el, siglo XIX, cuando era Presidente de la misma don Ignacio L. Vallarta, pues expuso: "...*existen obligaciones impuestas al poder público cuyo cumplimiento interesa a los particulares, pero que a pesar de ello no pueden exigirse por éstos a través del juicio de amparo, ya que no constituyen un derecho subjetivo concreto y por lo mismo tampoco se refieren al interés jurídico de los gobernados...*"

Como se ve el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte, se ha basado en el sistema individualista campeante durante el siglo XIX, en cuya época se conforma y estructura el concepto de la acción en juicio y la legitimación para actuar, que naturalmente tuvieron raíces profundamente liberales e individualistas.

La transportación de los conceptos utilizados en el siglo XIX a nuestra época por la Suprema Corte en esta ejecutoria han roto la evolución del mismo juicio de amparo, impidiendo que éste cumpla con sus fines.

Debido a esta ejecutoria de la Corte, los intereses difusos y colectivos han quedado sin defensa, pues los derechos consignados en ellos no se encuentran legitimados judicialmente para poder exigir su cumplimiento por medio del juicio de amparo.

A este respecto, Mauro Capelletti²⁵ se pregunta ¿quién puede defender los intereses de grupo, cuando las falsas informaciones divulgadas por una sociedad por acciones, pueden dañar a todos los compradores potenciales de dichas acciones: (...) cuando descargas arrojadas en un río dañan a los ribereños de abajo y a todos los que tienen derecho de gozar de las aguas no contaminadas de ese río?

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ "La protección del interés colectivo y de grupo en el derecho civil", *Revista de la Facultad de Derecho*, Nos. 105 y 106.

Resulta que, por lo anteriormente expuesto, que los daños a estos intereses que afectan simultáneamente a muchos individuos, se encuentran prácticamente relegados de la actividad jurisdiccional. sin embargo, la legislación civil otorga algunas acciones para tutelar éstos derechos²⁶, pero la acción civil, larga y tortuosa, deja en entredicho la tutela de los mismos.

Así, evidentemente los daños que los individuos y la colectividad sufran al contaminarse o alterarse el medio ambiente resultan irreparables sin la actuación pronta y directa de la autoridad.

Nuevamente se pregunta Capelleti²⁷ ¿quién puede ser el defensor y protector de estos intereses?; ¿quién tiene calidad para representar y defenderlos en justicia?

Contestando estas interrogantes el propio autor, asegura que el antiguo ideal de la iniciativa procesal centralizada a manera de un monopolio entre las manos de un solo sujeto al cual pertenece este derecho subjetivo, se revela imponente ante derechos que pertenecen al mismo tiempo a todos y a nadie.

Resulta que, la negativa de los tribunales a la aceptación de las situaciones jurídicas difusas o colectivas resulta, hoy día, la degradación del derecho y una ofensa a las exigencias mas vitales de nuestra realidad contemporánea.

El Dr. Lucio Cabrera Acevedo²⁸, afirma que la protección de los derechos difusos o colectivos presentan problemas muy serios en países en vías de desarrollo como es el caso de nuestro país, por características sociales demográficas y económicas que inciden en la aparición y aumento de estos intereses.

Por su parte, don Juventino V. Castro²⁹ establece que *"desde un punto de vista práctico -no técnico- el derecho existe -como vivencia dinámica-, en tanto exista una acción que permita reafirmarlo cuando se le desconozca o se le ataque".* Y continúa diciendo *"habrá derechos sociales -y por tanto garantías sociales-, sólo en tanto exista una acción que permita el verdadero aseguramiento de ellos."*

26. El Código Civil para el Distrito Federal establece en su Libro Segundo denominado de los bienes, la tutela de algunos intereses difusos. En el capítulo III, título segundo del mismo libro en el artículo 769 se prevé la posibilidad de ejercitar acción en contra de quien estorbe el aprovechamiento de los bienes de uso común. Asimismo, en el título cuarto capítulo primero del mismo libro segundo se establece la posibilidad de ejercitar acción contra quien afecte o merme el sosiego y la salud (art. 837), en contra de quien consiruya fosos o cloacas (art.845), y en contra de quien afecte la calidad estética de la casa del vecino por crecimiento de árboles (art. 846, 847 y 848).

27. *Op. Cit. Supra;* nota 25.

28. *Op. Cit. Supra;* nota 25.

29. *Hacia el Amparo Evolucionado.* México, Ed. Porrúa, 1993. p. 87.

Cabe recordar que los derechos reconocidos en la Constitución -y que son parte esencial de este trabajo recepcional- son derechos que pertenecen a todo ser humano, y es por esta característica que tienen la calidad de interés difuso o colectivo, y su expresión en la Constitución ha sido establecida como derechos sociales, derechos a los que se refiere don Juventino Castro en su análisis.

Lo anteriormente expuesto nos permite llegar a la conclusión de que *los derechos reconocidos en la Constitución referentes a la protección de la salud, del medio ambiente y de los recursos naturales carecen de la efectividad procesal en el juicio de amparo que permita que se revistan del carácter de derechos sociales constitucionales garantizados, aunque en el texto de nuestra Carta Magna no se encuentre impedimento alguno para que se les otorgue tal calidad.*

Las limitantes establecidas para acudir a los tribunales federales las encontramos en la Ley de amparo, específicamente en sus artículos 4º y 73 fracción V, y en la jurisprudencia del la Suprema Corte (*jurisprudencia número 1285 "Perjuicio para los efectos del amparo". Salas. Apéndice de 1988*), siendo impedimentos legales y jurisprudenciales los que se oponen a que el derecho inherente del hombre de disfrutar de un ambiente sano no se encuentre garantizado en nuestro sistema jurídico.

Definitivamente la falta de efectividad procesal de este derecho ha traicionado al constituyente del 17, ya que el elogio otorgado a éste a nivel mundial por haber creado los derechos sociales ha sido sólo éso, ya que la legislación secundaria dejó la misma estructura restrictiva del amparo individualista, para dejar de lado la visión innovadora del constituyente del 17, lo que niega la exigencia de un derecho inherente al hombre por medio de los tribunales judiciales.

Estoy seguro de que el paso a realizar para que se pueda exigir a la autoridad el cumplimiento del derecho de disfrutar de un medio ambiente sano y que sea establecido como verdadero derecho social garantizado, es la reforma al artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, para contar con la siguiente redacción:

Artículo 73 - El juicio de amparo es improcedente.
Fracción V. Contra actos que no afecten los intereses del quejoso.

Esta reforma, impulsada por el maestro Lucio Cabrera Acevedo, y secundada por el ministro Don Genaro Góngora Pimentel, permitirá que los tribunales federales admitan una acción por interés general y por supuesto legitimada para poder proteger el derecho que nunca podrá ser cuantificable en dinero: *la preservación del medio ambiente y el disfrute del mismo.*

2. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS Y CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.

Los preceptos constitucionales que contienen las garantías individuales violadas son el artículo 14, el artículo 16 y el 27 en relación con los siguientes artículos: 133, 124, 40, 41, 27 y 73 fracción XVI de nuestra Carta Magna.

El artículo 16 de nuestra constitución establece como garantía individual que: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."*. Es decir, el particular tiene el derecho de saber con exactitud qué autoridad es la competente para realizar, precisamente, un acto de autoridad, siendo para tales efectos "autoridad competente" aquella que actúe bajo lo dispuesto por la Constitución Federal, de la cual emana su competencia y facultad, dicha facultad también podrá expresarse en una ley, pero siempre bajo la premisa de que dicha ley no quebrante la distribución de competencias que rige en nuestro sistema federal. Y, a contrario sensu, si la autoridad no actúa bajo los lineamientos establecidos por el Código Supremo violenta la garantía de legalidad establecida en el precepto que estudiamos.

Las garantías de seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 constitucional condicionan el acto de autoridad a que éste debe emanar de autoridad competente, ahora bien ¿qué debe entenderse por autoridad competente en los términos de este mismo precepto?

La Suprema Corte³⁰ ha establecido lo siguiente:

"la competencia constitucional, o sea, la que se refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes, es la única que está protegida por medio de las garantías individuales "

³⁰ Esta jurisprudencia es citada por el maestro Ignacio Burgoa en su obra "Las Garantías Individuales" al analizar el artículo 16 constitucional.

Es decir, cualquier alteración o desconocimiento por parte de la autoridad -sea federal, estatal o municipal-, al sistema de competencias en nuestro régimen federal será causa de impugnación por medio del juicio de amparo. Dicho de otra manera, la garantía de competencia consagrada en el artículo 16 de la constitución es referente al conjunto de facultades con que la propia Ley suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo excede la órbita integrada por tales facultades, resulta en una violación a dicha garantía.³¹

El mismo artículo 16 también consagra la garantía que mayor protección imparte al gobernado nuestro orden jurídico constitucional, siendo ésta la garantía de legalidad, a tal punto que, como lo expresa el maestro Ignacio Burgoa³², la garantía de competencia constitucional queda comprendida dentro de ésta.

La garantía de legalidad se basa en el principio que condiciona a la autoridad a realizar sin excepción lo dispuesto en la expresión *fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento*, requisitos que por mandato constitucional debe cumplir la autoridad.

Es decir, la fundamentación legal no es otra cosa sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

En efecto, la Suprema Corte ha afirmado que *"las autoridades no tienen mas facultades que las que la ley les otorga, pues si así no fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal."*³³

Por otra parte, para completar la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional, es necesario expresar lo que se entiende por motivación.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa³⁴ expresa que *"la motivación legal implica, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos."* -y continúa diciendo- *"Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada subgarantía que, con la de*

31 Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Ed. Porrúa, 1992, p. 601.

32 *Ibidem*.

33 *Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo XIII, p. 514.*

34 *Op. Cit. Supra; nota 30, p. 604.*

fundamentación legal, integra la de legalidad."

En el mismo estudio, el maestro Ignacio Burgoa establece que *"para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que este se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente..."*

A efecto de ofrecer una visión integral de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, transcribo la siguiente jurisprudencia:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- *De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuadamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con Precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos inducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.*
(Jurisprudencia 373. Apéndice 1917-1985, tercera parte, pág. 636)

De lo anteriormente expuesto, podemos expresar que el artículo 16 constitucional condiciona a la autoridad a cumplir con dos requisitos a saber: *el primero, es respetar la garantía de competencia constitucional, la que consiste en la supremacía de la constitución; y, la segunda, que es la garantía de legalidad y que consiste en expresar el cuerpo legal en que fundamenta sus actos así como los preceptos del mismo que son aplicables al caso concreto, adecuados con los hechos y abstenciones particulares que causan el acto.*

Siguiendo el orden que hemos impuesto, a continuación analizaremos los preceptos constitucionales que consagran la competencia de las autoridades en nuestro sistema federal.

El cuerpo normativo más importante en nuestro sistema jurídico es la Constitución, por lo tanto la misma está en la cúspide de nuestro orden jurídico nacional, así la Constitución es el

fundamento del orden jurídico, y por lo mismo, nos dice el jurista Efraín Polo Bernal,³⁵ es fundamental: a) como garantía de perdurabilidad de dicho orden; b) como expresión de contenido esencial para que el orden pueda existir, y, c) como principio, base o fundamento en el que descansan los restantes ordenamientos jurídicos.

Así, esta función de la Constitución, de fundamentar el ordenamiento jurídico total de una nación, unificándolo -y limitándolo- lo cumple la Constitución a través de una doble vía. Una declarando e instituyendo los órganos de acción y de sanción del derecho en una relación jerárquica de competencias. La otra, determinando el contenido o desarrollando el ordenamiento jurídico.³⁶

La supremacía de la Constitución es el principio generador de la legalidad y de la seguridad jurídica, lo que supone una jerarquía de leyes, y que se expresa en el artículo 133 al establecer:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Esta supremacía de la Constitución significa que la misma debe perdurar y ser respetada como tal y que ningún acto o ley deben ser contrarios a ella.

Observamos que la primera parte del artículo transcrito anteriormente habla de las leyes federales emanadas de la Constitución. De la redacción de este precepto constitucional se desprende que existen leyes federales y leyes locales, siendo leyes federales "las dictadas para la Unión. Las expide el Poder Legislativo Federal y son de observancia general en toda la República"³⁷, fijando la propia constitución las materias en las que el Congreso de la Unión tiene facultad para emitir las, es decir, fija la competencia federal y la competencia estatal.

Ahora bien, las leyes locales son aquellas que pueden dictar las legislaturas locales en las materias de su competencia, las cuales se derivan del artículo 124 de la misma Carta Magna.

³⁵ *El Juicio de Amparo Contra Leyes, México, Ed. Porrúa, 1991, p. 108.*

³⁶ *Ibidem, p. 31.*

³⁷ *Op. Cit. Supra; nota 35, p. 131.*

Como observamos, el artículo 124 consagra la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, esto es, las leyes federales tiene validez en el ámbito de competencia de la federación y las leyes de los estados tiene validez solo en el ámbito de su competencia estatal.

Así queda plasmado el principio de distribución de competencias en nuestro sistema jurídico, manifestándose dicho principio como un principio de seguridad jurídica para el gobernado.

La supremacía de la Constitución (art. 133) y la distribución de competencias (art. 124) quedan reforzadas con lo estipulado en los artículos 40 y 41 de la misma Constitución.

Al respecto, el artículo 40 establece:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

El maestro Mario de la Cueva³⁸, nos dice que este precepto constitucional limita la acción de las entidades federativas a su régimen interior y éste no alcanza la esfera nacional, de acuerdo con el artículo 124.

Completando las características de nuestro régimen federal, el artículo 41 expresa lo siguiente:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Nuestro mismo autor interpreta este artículo en el sentido de que las constituciones locales autorizan a las autoridades de los Estados miembros a realizar determinados actos, y los no consignados en esas Cartas son asuntos en los cuales no pueden ocuparse las autoridades locales³⁹. Pero además, este precepto también dispone que las constituciones estatales nunca

³⁸ Este autor es citado por Jorge Carpizo en su obra "Las decisiones fundamentales", pp. 300 y s.s.

³⁹ *Ibidem*.

podrán contravenir los principios del pacto federal, siendo el más importante el de la distribución de competencias contenido en el artículo 124 de nuestra Carta Magna.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha proclamado en forma abierta y clara la Supremacía de la Constitución Federal, ya que en ella se encuentra consignado todo el sistema jurídico que da vida a nuestro pacto federal, así en la ejecutoria Faller Félix (*Semanario Judicial de la Federación. Tomo II, página 1011*) la Suprema Corte señala que:

"la adopción de una forma de gobierno republicana, representativa y popular, es una obligación que la Constitución impone a todos los Estados (art. 115), y ninguno de ellos puede eludir esta obligación, sin infringir la Constitución; la división del poder público en tres departamentos, Ejecutivo, Legislativo y judicial, tal como se establece en el artículo 49 constitucional, es obligatoria para los Estados, tanto porque es uno de los requisitos fundamentales de existencia de todo gobierno representativo, popular, cuanto porque el expresado artículo 115 supone tal división, y porque no puede existir, legalmente, en los Estados, poder ninguno contrario a la Constitución Federal, ya que las constituciones locales no deben contravenir a la Federal (art. 41) "

En la tesis de jurisprudencia número 77 del Apéndice 1917-1975, común al Pleno y a las Salas, Octava Parte, página 131, la Suprema Corte expresó:

CONSTITUCION FEDERAL.- Las constituciones particulares y las leyes de los Estados, no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución Federal; esta es, por consecuencia, la que debe de terminar el límite de la acción de los poderes Federales, como en efecto lo determina, y las facultades expresamente reservadas a ellos, no pueden ser mermadas o desconocidas por las que pretenden arrogarse los Estados.

Gracias a todo lo expuesto no queda duda de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma jurídica de mayor jerarquía en nuestro sistema jurídico, y en la misma se establece el sistema de competencias que rige a nuestro pacto federal, el que no podrá ser suprimido ni desconocido por ninguna autoridad.

A manera de resumen podemos expresar que en nuestro sistema jurídico la distribución de competencia entre la federación y las entidades federativas se instituyó por el constituyente del 17 bajo el principio contenido en el artículo 124 de nuestra Carta Magna, reforzado con lo establecido por los artículos 40 y 41.

Bajo este principio de competencias, el constituyente del 17 expresó -como ya se analizó en el capítulo anterior- que la protección de los recursos naturales (artículo 27 párrafo tercero) y la materia de salubridad general de la república (artículo 73 fracción XVI primera parte) son materias reservadas al Congreso de la Unión, es decir, son materias federales, por lo que de acuerdo al artículo 124 los estados están impedidos para legislar en estas materias.

Así, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 27 y la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, publicada en el Diario Oficial el 12 de marzo de 1971.

Posteriormente, el mismo Congreso expide la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 11 de enero de 1982, la que derogó la Ley Federal para prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

La facultad del Congreso para legislar en materia ambiental fue confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión⁴⁰3063/85 de la siguiente manera:

RUBRO: LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE. EL CONGRESO DE LA UNION TIENE FACULTADES PARA EXPEDIRLA.

TEXTO: *El artículo 1º. de la Ley Federal de Protección al Ambiente, dispone: artículo 1º. las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social, rigen el todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan, pues bien, no obstante que el artículo 73 constitucional no contiene en alguna de sus fracciones las palabras "ecología" o "contaminación*

⁴⁰ Amparo en revisión 3063/85. *Herramientas trayer, Sociedad Anónima de capital variable, 7 de julio de 1987. Mayoría de 11 votos. Visible en Semanario Judicial de la Federación, instancia: Pleno, parte 1, p. 913. Informe 1987.*

ambiental" referidas a las facultades del congreso de la unión, debe estimarse que el órgano legislativo federal si tiene facultad constitucional para legislar en materia de contaminación ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo antes mencionado en su fracción XVI, que establece la facultad para dictar leyes sobre salubridad general de la república. ciertamente, lo relativo al medio ambiente tiene estrecho vínculo con la salud humana, pues la existencia de ésta está condicionada con la de los elementos que la rodean de tal manera que la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente es una cuestión que atañe a la salud pública; de ahí que las disposiciones que combatan la contaminación perjudicial de la vida, la flora o la fauna o que degrade la calidad de la atmósfera, del agua, del suelo o de los bienes o recursos naturales, son normas que quedan comprendidas en la materia de salubridad general de la república.

De la misma forma, la Suprema Corte delimitó la competencia constitucional del Consejo de Salubridad General (art. 73 fracción XVI y sus bases) respecto de la del Congreso de la Unión en materia ambiental de la siguiente manera:

RUBRO: CONTAMINACION AMBIENTAL. LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL PARA SU PREVENCIÓN Y COMBATE, NO CONTRADICE NI EXCLUYE LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA.

TEXTO: *Si bien la fracción XVI, base 4ta del artículo 73 de la Constitución se refiere a la prevención y combate de la contaminación ambiental y esta facultad se otorga no al congreso de la unión sino a un organismo de excepción como lo es el consejo de salubridad, ello en nada contradice a la facultad del congreso para legislar en materia de contaminación ambiental pues las medidas que el consejo pueda poner en vigor para combatirla, no obstante ser de carácter general y obligatorio, son disposiciones formalmente administrativas que, por su naturaleza, resultan diversas a las facultades legislativas, y no pueden excluir unas a otras; aceptarse un criterio contrario sería tanto como admitir que porque el consejo*

puede decretar medidas en contra de la venta de sustancias que envenenan al individuo, ya el congreso no podría legislar al respecto.
(Semanao judicial de la federación. Pleno, parte I, pág. 903. Informe 1987).

De esta manera, nuestro mas alto tribunal salo ha confirmado la intension del constituyente del 17 al afirmar que la materia ambiental es federal, por lo que el único poder para legislar en materia de medio ambiente es el Poder Legislativo Federal, quedando impedidos para tal efecto los poderes legislativos estatales.

De acuerdo a lo anterior, resultaron perfectamente constitucionales las leyes federales que en materia de medio ambiente fueron expedidas por el Congreso de la Unión, con base en el artículo 27 fracción tercera y el artículo 73 fracción XVI, siendo -como ya se ha mencionado- la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y, posteriormente, la Ley Federal de Protección al Ambiente.

Así, hasta la vigencia de la Ley Federal de Protección al Ambiente, se cumplió con la distribución de competencias previsto en el artículo 124 de nuestra Constitución, y con la garantía individual de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la misma constitución.

Esta adecuación de las leyes secundarias con la constitución perduró hasta la entrada en vigor de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la que rige desde el primero de marzo de 1988 la materia ambiental, autorizando a las legislaturas locales la expedición de leyes en la misma materia.

De lo anteriormente expuesto, puedo expresar que la Constitución Federal es la Ley suprema de nuestro sistema jurídico (art. 133) y sólo en ella se encuentra establecido el ámbito de competencia entre la federación y las entidades federativas (art. 124). Bajo esta perspectiva -como ya ha sido ampliamente analizado en el capítulo tercero de este estudio- es que la fracción tercera del artículo 27 de la constitución federal otorga facultades al Congreso de la Unión a legislar en materia de protección de los recursos naturales y de la misma manera la fracción XVI del artículo 73 de la nuestra Carta Magna prevé la facultad exclusiva para el mismo congreso legislativo federal de legislar en materia de salubridad general de la república, dentro de la cual se ha considerado a la materia ambiental, según se ha establecido en este apartado.

De esta forma, con la distribución de competencias establecida por nuestra constitución se

cumplió con la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 de la misma, seguridad que se ve mermada con la entrada en vigencia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Esta Ley establece en su título primero, capítulo II, la concurrencia legislativa entre la federación, las entidades federativas y los municipios, y expresa en su artículo 4° lo siguiente:

Las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por la federación, las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

I. Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación, y

II. Competen a los Estados y Municipios, los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que ésta y otras leyes les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación, en sus respectivas circunscripciones.

De la redacción de este artículo se desprende que el Estado si tiene facultades en materia ambiental, pero se expresa al Estado no como a los poderes federales sino como a un todo, es decir, como al Estado Mexicano.

Esta redacción confunde -o tal vez fue la intención de quien propuso esta ley- a los Poderes Federales con el Estado, por lo que en este artículo se expresan principios que sólo deben estar contenidos en la Constitución, toda vez que ésta es la ley suprema de nuestro sistema jurídico mexicano y sólo en ella se puede establecer la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

Este mismo artículo además de tener la función de establecer los principios de distribución de competencias en materia ambiental, establece la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

De manera novedosa se impone en un precepto legal secundario el sistema de facultades que nuestro constituyente del 17 no expresó en la redacción de nuestra Carta Magna.

Por lo que este artículo cuarto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al

Ambiente con el sistema de competencias establecido por el artículo 124 de nuestra Constitución y, desde luego, contrapone su redacción a lo dispuesto por el artículo 27 en su párrafo tercero y a lo dispuesto por el artículo 73 en su fracción XVI, lo que resulta en la violación a la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 de nuestra Constitución, además de transgredir los principios de nuestro sistema federal al establecer una distribución de competencias que exclusivamente perteneció y fue establecida por el Poder Constituyente de 1916-17.

Por lo que corresponde a los artículos 5º, 6º, 8º y 9º, éstos son causa inmediata del principio contenido en el artículo 4º, por lo que en éstos se encuentran enumerados de forma arbitraria e imprecisa los rubros en los que la Federación, las entidades federativas y los municipios, la Secretaría y el Distrito Federal tienen competencia en materia ambiental en los términos de la ley que analizamos.

De esta forma el derecho que todo individuo tiene de saber qué autoridad es la competente para imponer una sanción o para actuar en determinado caso es violado por el artículo 4º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el que se establecen los principios de distribución de competencias, lo que transgrede el contenido de la redacción del artículo 124 de nuestra constitución y establece de manera innovadora en nuestro sistema jurídico las facultades concurrentes, facultades que por su propia naturaleza son violatorias de las garantías individuales de competencia constitucional y de seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

2.1- AUTORIDADES RESPONSABLES.

Como se expresó al inicio de este capítulo, la Constitución Federal ha establecido en sus artículo 103 y 107 la institución del Juicio de Amparo, el que tiene como misión hacerla eficaz en contra de los actos de autoridad. De la misma forma en la constitución se ha establecido la procedencia y las reglas generales para la tramitación del juicio de control constitucional, debiendo cumplir con los requisitos que la constitución y la ley reglamentaria han establecido.

De igual forma se estableció que el amparo que ocupa este trabajo recepcional se deberá

pedir ante Juez de Distrito, por lo que de conformidad con la fracción III del artículo 116 de la Ley de Amparo se señalan como autoridades responsables las siguientes:

A) H. Congreso de la Unión.

B) C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

C) C. Secretario de Gobernación.

D) La autoridad que aplique o cumpla con la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Como autoridades ordenadoras debe llamarse a juicio al Congreso de la Unión, al Presidente de la República y al Secretario de Gobernación.

Respecto del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia ha establecido en la tesis consultable con la voz: "LEYES INCOSTITUCIONALES, AMPARO CONTRA LAS", visible en el Tomo XC, Página 1386, pronunciada en el amparo administrativo en revisión 2018/45, en la parte conducente lo siguiente: "...*Cuando el acto reclamado es una ley, necesariamente es autoridad responsable el legislador que la dictó, bien sea que se esté en el caso de promover el amparo contra la simple expedición, o bien que se trate de algún acto o actos concretos de aplicación. Por tanto, si en un amparo se omite señalar como autoridad responsable a quien dictó la ley reclamada, no puede examinarse la inconstitucionalidad de dicha ley a espaldas de esa autoridad...*"

De esta manera, si no se expresa en la demanda de amparo como autoridad responsable al Congreso de la Unión como autoridad responsable, el riesgo a correr sería sobreseer el juicio de amparo.

En lo que toca al Presidente de la República como autoridad ordenadora responsable en el juicio de amparo, la Suprema Corte ha establecido que éste debe ser llamado al juicio por lo que se refiere al decreto promulgatorio de la ley.

Dice la Suprema Corte al respecto: "PROMULGACION Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES.- *La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico...(volúmenes 139/144. Primera parte, página 224, Amparo en revisión 2260/74. La Nacional, Compañía de Seguros, S.A; 19 de agosto de 1980. Unanimidad de 19 votos.)*

Y, en la tesis de jurisprudencia número 70, visible en la página 146 del Apéndice 1917-1985. Primera parte. Pleno, la Corte sostiene: "LEYES, AMPARO CONTRA, AUTORIDADES RESPONSABLES NO SEÑALADAS.- *Cuando se impugna la inconstitucionalidad de una ley, al través de los actos de aplicación, sin señalar como autoridades responsables al Congreso que la haya expedido y al Ejecutivo que la haya promulgado, aunque se surte la competencia del Tribunal en Pleno, debe sobreseerse porque no fueron llamadas a juicio las responsables de la ley cuya constitucionalidad ha de analizarse.*"

Esta tesis jurisprudencial confirma la causa de sobreseimiento del juicio de amparo en el caso de que el Congreso y el Presidente de la República no sean llamados a juicio como autoridades responsables.

Respecto del Secretario de Gobernación, el artículo 92 de la Constitución ordena que el refrendo del decreto promulgatorio de una ley debe llevarlo a cabo el Secretario de Gobernación. La Suprema Corte estableció el 29 de abril de 1987, por el Pleno de la misma, al resolver el amparo en revisión número 2066/84, promovido por Broadcasting Baja California, S.A. y coagraviados, lo siguiente: "Tratándose de decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación..."

Consecuentemente, las autoridades señaladas como responsables deben llamarse a juicio como ordenadoras, tal y como la siguiente tesis indica: "SECRETARIOS DE ESTADO, DEBEN SER SEÑALADOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES.- *De acuerdo con el artículo 92 de la Constitución, todos los reglamentos, decretos y órdenes que expida o promulga el Presidente de la República, deberán estar firmados por el secretario de despacho que corresponda y sin este requisito no serán obedecidos; lo que claramente conduce, en último análisis, a establecer la necesidad de que los propios secretarios de Estado sean señalados como autoridades responsables en el juicio de amparo, cuando hayan refrendado debiendo hacerlo las leyes o decretos expedidos por el Ejecutivo que sean impugnados por la vía de amparo.*" (Tomo CVIII, página 2084, amparo administrativo en revisión "410/49 Productos Agrícolas, S.A. 18 de junio de 1951. Unanimidad de cuatro votos.)

Como autoridades ejecutoras deben ser señaladas en la demanda de amparo las autoridades

de la federación o las autoridades estatales, o a las del Distrito Federal, que en sus respectivas esferas de competencia ejecuten o traten de ejecutar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente así como sus reglamentos.

El mismo artículo 116 en su fracción IV establece que debe expresarse la Ley o acto de cada autoridad señalada como responsable en el juicio de amparo. Así, y conforme a lo anterior se expresa lo siguiente:

1.- Del Congreso de la Unión se reclama:

La expedición del Decreto del 22 de Diciembre, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1988, consistente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, específicamente su Título primero, capítulo segundo, en sus artículos 4º, 5º, y 6º. En donde se establece la concurrencia legislativa entre la Federación, los estados y los municipios, concurrencia que se estima lesiva de los derechos que nuestra Ley Suprema consagra.

2.- Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se reclama:

La promulgación y orden de publicación del decreto citado anteriormente.

3.- Del Secretario de Gobernación se reclama:

El refrendo que otorga al Decreto Presidencial citado.

4.- De la autoridad específica se reclama:

Aquí se expresará el acto concreto de autoridad (federal, local, municipal o del Distrito Federal), el cual se fundamenta en los artículos considerados inconstitucionales, siendo los que se han mencionado anteriormente (art. 4º, 5º, y 6º).

De esta forma se cumple con los requisitos la Ley de Amparo. Se debe recordar que el presente estudio no analiza un caso concreto, sino que, fundamentalmente, lo que lo motiva es la violación de los derechos de autoridad competente y de seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14 y 16 de nuestra constitución federal, por lo que no se establece la especificidad de un caso concreto.

3.- LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

La suspensión del acto reclamado *tiene por objeto mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irremediablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal*⁴¹; Así, por virtud de la suspensión, *el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución*⁴²

Así, la suspensión en materia del amparo contra leyes tiende a evitar al quejoso perjuicios impidiendo a la autoridad la ejecución irreparable de las consecuencias del ordenamiento reclamado, así como, a conservar la materia del juicio constitucional, ordenando se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran al momento de decretarla, a efecto de que cuando llegue el momento de resolver en definitiva el juicio de amparo, la sentencia que conceda al quejoso la protección contra la ley inconstitucional reclamada destruya los actos de aplicación de la misma en el caso concreto.

De esta forma, la suspensión del acto reclamado afecta a las medidas que tienden a ponerlo en ejecución, es decir, impide que la autoridad realice el acto reclamado.

3.1 REQUISITOS DE PROCEDENCIA EN LA LEY DE AMPARO.

En la Ley de Amparo se establece en su título segundo capítulo III, la suspensión del acto reclamado, la que podrá otorgarse de oficio al quejoso (art.123 de la Ley de Amparo) o que la solicite el agraviado (art. 124 fracc. I), teniendo dicha suspensión los efectos de *"mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional..."* (jurisprudencia: Apéndice 1975, 8a. parte, pleno y salas. Tesis 196.p. 324.). Pero no se otorgará la suspensión del acto reclamado si de concederse dicha medida se causa perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, según el

⁴¹ Couto, Ricardo, *Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo*. México, Ed. Porrúa, 1983, p.43.

⁴² *Ibidem*.

artículo 124 fracción II, de la misma Ley.

Al respecto, la Suprema Corte se ha expresado de la manera siguiente:

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. *De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuello el que se consigna en su segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al pleno y a las salas), sostiene que si bien la estimación de orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuando, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se infiere un daño que de otra manera no resentiría. (Apéndice al Semanario judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 1863, págs. 3009-3010.)*

Como lo expresa la Suprema Corte la suspensión del acto reclamado tiene la condicionante de que al concederse no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, no bastando para completar lo que debe entenderse por tales términos los casos enunciados en el mismo artículo 124 en su fracción segunda, pudiendo considerar la autoridad judicial federal los casos en que juzgue que se cause perjuicio al interés social y al orden público, análisis que debe hacer de oficio el juez federal, según se desprende de la redacción del mismo

artículo 124 de la Ley de Amparo.

Debemos recordar que la demanda de amparo contra Leyes solamente podrá interponerse por la persona que se vea afectada en su interés jurídico en la aplicación de la misma. Por lo que de acuerdo a esta aclaración cabe preguntarnos ¿Debe concederse la suspensión del acto reclamado en relación con la materia ambiental?

Debe recordarse que en materia de medio ambiente se han expedido tres leyes: la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (publicada el 12 de marzo de 1971), la Ley Federal de Protección al Ambiente (publicada el 11 de enero de 1982, derogando la ley del 12 de marzo de 1971) y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (publicada el 28 de enero de 1988, derogando la del 11 de enero de 1982). Estas tres leyes han expresado en su capitulo los alcances de las mismas, siendo consideradas como de orden público e interés social.

Así, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental no establecía expresamente que sus disposiciones fueran de orden público e interés social, sin embargo, la trascendencia de sus disposiciones le dieron tal carácter, siendo consideradas la prevención y el control de la contaminación y el mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente actividades de interés público, según el artículo primero de esta Ley.

En La Ley Federal de Protección al Ambiente se estableció en su artículo primero que: "Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto...". Como vemos en esta Ley sí se expresa el orden público y el interés social, por lo que sí se cumple con la fracción II del artículo 124 de la ley de Amparo, lo que otorga una verdadera protección al ambiente en caso de existir un juicio de amparo.

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente expresa en su artículo primero lo siguiente: *La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones (...). Sus disposiciones son de orden público e interés social ...* Esta Ley -igual que la anterior- expresa el orden público y el interés social.

Si bien es cierto que se expresa en las tres leyes que han sido expedidas por el Congreso de la Unión para regir la materia ambiental el interés social y el orden público, aunque no se hubiera hecho tal cosa éstas -las dos primeras- hubieran estado sometidas a la fracción segunda del

artículo 124 de la Ley de Amparo, tal como lo esta la última ley, que es la que actualmente rige la materia.

A continuación transcribo dos tesis en las que se sostiene que la suspensión del acto reclamado no es procedente en materia ambiental:

SUSPENSION. CONTRA LA EXPEDICION Y EJECUCION DEL DECRETO EXPROPIATORIO DEL DIA 27 DE JUNIO DE 1989, QUE DECLARA UN AREA NATURAL COMO ZONA DE CONSERVACION ECOLOGICA EN EL DISTRITO FEDERAL. IMPROCEDENCIA DE LA. *No procede conceder la suspensión del acto reclamado consistente en la expedición y ejecución del decreto expropiatorio del día 27 de junio de 1989, publicado en el Diario oficial de la Federación el 28 y 29 del mismo mes y año, porque de concederse la medida suspensiva se contravendría la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que establece como condición para decretarla que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; en el caso, existe interés social, justificado en aquellas hipótesis que señalan la satisfacción de necesidades colectivas o destrucción de elementos naturales, así como el dictado de las medidas necesarias para resolver las consecuencias de los desequilibrios ecológicos que amenazan la colectividad a que se refiere la fracción X del artículo 1º de la Ley de Expropiación; además, porque la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de urgente e inaplazable conforme al artículo 1º, fracciones V, VI y X de la Ley de Expropiación que sirve de fundamento al mencionado decreto. (Informe de labores de 1989, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 72).*

SUSPENSION. IMPROCEDENCIA DE LA, POR CONTAMINACION AMBIENTAL. *La orden de clausura decretada de conformidad con el Reglamento para la Prevención y Control de Contaminación de Agua, no es susceptible de suspenderse porque con dicha medida cautelar se afectaría el orden público y el interés social ya que la contaminación ambiental constituye una grave amenaza para la salud pública.*

y provoca la degradación del sistema ecológico en detrimento de la economía constituyendo perjuicio y molestia a la vida, la salud y el bienestar humano, así como la flora y la fauna originando, además, la degradación de la calidad del aire, del agua y de la tierra ya que la dedicarse la empresa quejosa a la molienda de minerales no metálicos, sin contar con los filtros necesarios para evitar el desprendimiento de partículas de polvo, tanto en la propia planta como al exterior, con ello indudablemente causa un daño no sólo a las personas que laboran en esa empresa, sino también a las que radican en la localidad donde esta se encuentra ubicada, circunstancia que la sitúa como altamente contaminante para la colectividad.

(Amparo en revisión 318/81. Compañía Minera y Mercantil El Palizar, S.A. 23 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Gómez Mercado. Secretario: Octavio Escandón Búez. Informe 1981, Tercera Parte, pág. 307. Tribunal Colegiado del Sexto Circuito).

Esta última tesis nos ilustra más respecto de los daños que se pueden causar de concederse la medida suspensiva al quejoso en un juicio de amparo en contra de la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que si bien es cierto que con toda justicia y razón puede pedirse tal medida, no es equitativo ni razonable otorgarla en el juicio de amparo, ya que se dejaría completamente indefensa a la sociedad de concederse la suspensión.

3.2 REQUISITOS DE PROCEDENCIA EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La suspensión del acto reclamado en relación con la materia ambiental no es del todo inaceptable, ya que en el caso de que se imponga alguna sanción económica (multa), por parte de la autoridad responsable (art. 171, fracción I, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente) o en el caso de que se interponga el recurso de inconformidad previsto en los artículos 176, 177, 178, 179, 180 y 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Es en el recurso de inconformidad en el que se prevé la suspensión de acto reclamado, suspensión que se encuentra prevista en el artículo 178 fracción VIII de la misma ley que tratamos, el que en su parte conducente establece:

La solicitud de suspensión del acto o resolución impugnado previa la comprobación de haber garantizado, en su caso, debidamente el interés fiscal.

La autoridad que conozca del recurso deberá analizar, en caso de que se haya pedido la suspensión del acto o resolución impugnado, si se cumplen con los requisitos previstos por el artículo 180, que establece para suspender la ejecución del acto o resolución impugnada textualmente los siguientes:

I. *Lo solicite el agraviado;*

II. *No se pueda seguir perjuicio al interés general;*

III. *No se trate de infracciones reincidentes;*

IV. *Que de ejecutarse la resolución, pueda causar daño de difícil reparación para el recurrente, y*

V. *Se garantice el interés fiscal.*

La redacción del artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece dos requisitos que considero resaltar: a) que no se siga perjuicio al interés general; y, b) que se garantice el interés fiscal.

La Constitución no establece en ninguno de sus preceptos el interés general, sino que específicamente prevé en el artículo 107 fracción X el interés social, siendo este interés el que atañe a la comunidad, a la sociedad, de un modo directo, -estando por encima del interés particular, por lo que el interés particular no deberá anteponerse al social-, siendo en nuestro caso que no se cause contaminación o degradación del medio ambiente.

Quiero pensar que el interés general del que se habla en el artículo 180 de la ley en cuestión es el mismo al que se refiere la fracción X del artículo 107 de la Constitución.

Por lo que se refiere al requisito de garantizar el interés fiscal, éste es, desde luego, de interés público, ya que afecta al Estado como persona moral, como este necesitado del aseguramiento de ese interés para poder llevar a cabo sus funciones.

Así, únicamente podrá concederse la suspensión del acto reclamado, al igual que en el

incidente de suspensión en el juicio de amparo, si no se sigue o causa perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, y si se asegura, en su caso, el interés fiscal.

Resulta pues, que sí existe materia para la suspensión cuando se impugne la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero ¿es procedente tal medida suspensiva?

Consideramos que la suspensión es procedente en casos limitados pero muy diversos como son el cobro de las multas impuestas por las sanciones aplicadas con fundamento en la misma Ley y en contra de los arrestos administrativos decretados con igual fundamento en la misma.

Debemos recordar que, fundamentalmente, se ha establecido que la suspensión del acto reclamado en esta materia versa sobre los actos que la autoridad puede llevar a cabo en contra del particular con objeto de la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, siendo éstos el decomiso de sustancias o materiales contaminantes; la clausura temporal o definitiva, parcial o total de las fuentes contaminantes (art. 170); así como la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia o autorización para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicio, o para el aprovechamiento de recursos naturales (art. 172); y la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente o causar desequilibrio ecológico, según el caso (art. 175).

Los presupuestos enumerados anteriormente resultan ser, evidentemente, de interés social, lo que hace improcedente conceder la suspensión del acto reclamado, según hemos visto.

Si hemos pugnado por garantizar el derecho de disfrutar de un ambiente sano, consecuencia lógica, es establecer la improcedencia de la suspensión del acto reclamado cuando de realizarse se afecte al interés social.

Aunque los casos presentados ante los tribunales federales son mínimos, las tesis que se han expuesto confirman que no debe otorgarse la suspensión del acto reclamado en materia ambiental (salvo en los casos que hemos enumerado anteriormente), ya que las consecuencias de dicha medida podrían causar el mismo o mayor daño a la sociedad que la violación reclamada al quejoso.

Ahora bien, si el juez que conociere del amparo pretendiera otorgar dicha medida

suspensional fuera de los casos que hemos señalado, necesariamente tendría que hacer caso omiso de la fracción II del artículo 124, lo que ningún juez en su sano juicio haría.

4.- PARTES EN EL JUICIO.

El artículo 107 de nuestra Constitución establece en su fracción I que *el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada*. Y el artículo 4º de la Ley de Amparo establece que *el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley...* naciendo de este precepto legal el denominado interés jurídico -al que ya nos hemos referido al inicio de este capítulo- y que es requisito indispensable como lo ha mencionado la Suprema Corte en la siguiente tesis:

LEYES, AMPARO CONTRA LAS. NECESIDAD DE ACREDITAR EL INTERES JURIDICO. *No es cierto que tratándose del amparo contra leyes, como el mismo se expide para afectar el patrimonio jurídico de la Ciudadanía en general, de ninguna manera se requiera previamente la comprobación de ser titular de un derecho afectado por las mismas, pues ello equivaldría al reconocimiento de la existencia de una acción popular para reclamar la inconstitucionalidad de las leyes, sistema que no acepta nuestro derecho sino que por el contrario, de acuerdo con la fracción I del artículo 107 constitucional, el juicio amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y por su parte, el artículo 4º de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique el acto o ley que se reclama, lo que significa que es presupuesto indispensable para el examen de la controversia constitucional, la comprobación del interés jurídico del quejoso.*

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, p. 953.)

Efectivamente, la necesidad de la existencia y comprobación del interés jurídico para poder acudir al juicio de amparo es un requisito que limita la posibilidad de acudir al juicio de amparo,

por lo que en materia ambiental la única posibilidad de interponer juicio de amparo, por el requisito de interés jurídico establecido en la Ley de Amparo y por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es contra la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, toda vez que el único legitimado para hacerlo, es decir, para interponer el juicio de amparo, es el particular que sufra algún perjuicio a los derechos tutelados por las leyes y que encuentren su efectividad procesal por medio del juicio de amparo.

Así las cosas, solamente el acto concreto de autoridad que fundamente su actuar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente será el que pueda impugnarse mediante el juicio de amparo.

Respecto de las autoridades responsables, como ya se ha establecido en el punto 2 de este capítulo, siendo el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, así como las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal encargadas de aplicar la Ley general del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Para saber quién tiene el carácter de tercero perjudicado en el juicio de amparo, es necesario remitirse al artículo 5º de la Ley de Amparo, que establece:

Son partes en el juicio de amparo:

.....

.....

III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que estos afecten dicha reparación o responsabilidad;

.....

En nuestro caso el tercero perjudicado es la persona que tiene como interés que no subsista el acto reclamado.

Como ya he expresado, el presente estudio tiene la finalidad de establecer la procedencia del juicio de amparo contra la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que sólo de manera genérica es que se mencionan los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo.

5.-LA GARANTÍA.

En el caso de que el juez que conozca del juicio de amparo resuelva conceder la suspensión del acto reclamado, el artículo 125 de la Ley de Amparo expresa lo siguiente:

En los casos en que es procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado, que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Es decir, el juez estará obligado a fijar el monto de la garantía de acuerdo a su prudente arbitrio, ya que es facultad legalmente otorgada, limitado por las pruebas rendidas, según la importancia pecuniaria de los daños y perjuicios que con la suspensión del acto reclamado y sus efectos pudiera resentir el tercero perjudicado⁴³.

La garantía pues, tiene el efecto de cubrir los daños y perjuicios que con el juicio de amparo pudiere ocasionarse al tercero; Sin embargo, como se expresó en el apartado tercero de este capítulo (ver pág. 171 y siguientes) la suspensión en materia ambiental esta negada para el quejoso (fuera de los casos que hemos analizado), toda vez que así lo dispone la fracción II del artículo 124.

⁴³ Góngora, Genaro, *La Suspensión en Materia Administrativa*. México, Ed. Porrúa, 1993. p. 103.

Lo anterior queda confirmado en nuestro estudio, ya que la suspensión del acto reclamado en el amparo contra leyes -que es el que ocupa a este capítulo- no considera al tercero perjudicado, toda vez que el quejoso y la autoridad responsable son los que intervienen directamente en el juicio, y no está considerada la sociedad como un particular o representada por un particular para tener el carácter de tercera perjudicada.

Sin embargo, en la Ley de Amparo se estableció para tal efecto la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

.....

II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contra vengan disposiciones de orden público.

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país...

Como se ha visto, la redacción de la fracción II del artículo en cuestión no es limitativa sino que fue expresada por el legislador de modo enunciativo, dejando abierta la posibilidad al juez que conozca del amparo de determinar los demás casos en los que se siga perjuicio al interés social y al orden público, desde luego que entre estos casos ya encontramos considerada la materia ambiental.

6. A MANERA DE RESUMEN...

La investigación realizada nos permite afirmar que la protección del medio ambiente en México presenta los siguientes aspectos:

PRIMERO.- PROTECCIÓN DIRECTA. Esta protección se presenta respaldada por los cuerpos legales especializados expedidos en la materia, así desde la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, hasta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, incluidos los reglamentos y los Acuerdos publicados en relación con la materia, el medio ambiente ha sido protegido por las autoridades encargadas de aplicar éstos cuerpos normativos, esta protección es directa porque se cuenta con normatividad específica para la materia, es decir las leyes, reglamentos y acuerdos, tiene en sí mismos la finalidad de proteger al medio ambiente y a los recursos naturales.

También es directa porque es la autoridad la encargada de tutelar, es decir, tiene esas funciones, el derecho de protección al ambiente. Es directa para las autoridades, ya que pueden actuar por sí ya que para eso fueron creadas.

SEGUNDO.- PROTECCION INDIRECTA. Esta protección, llamada indirecta porque no se protege al ambiente ni a los recursos naturales por sí mismos sino porque se incluyen en el concepto de *INTERES SOCIAL*, y de este modo encuentran protección en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, en el sentido de no conceder la suspensión del acto reclamado cuando alguna autoridad pretenda imponer sanciones en contra de las personas físicas o jurídicas que no cumplan con la normatividad ambiental, en los casos en que el acto reclamado implique algún grado de contaminación o degradación de los ecosistemas o destrucción de los recursos naturales, es decir, que de concederse la suspensión del acto reclamado (*DECOMISO, CLAUSURA TEMPORAL, PARCIAL O TOTAL, ASI COMO LA SUSPENSIÓN, REVOCACIÓN O CANCELACIÓN DE LA CONCESIÓN, PERMISO, LICENCIA Y EN GENERAL TODA AUTORIZACIÓN OTORGADA PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES COMERCIALES.*

INDUSTRIALES O DE SERVICIOS, O PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES), se sigue perjuicio al interés social, el Juez de Distrito que conceda la suspensión, se hará acreedor a las sanciones previstas en el título quinto de la Ley de Amparo.

Desde luego que puede acudirse al juicio de amparo en contra de la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o en contra de cualquiera de las leyes estatales en la materia, así como en contra de los reglamentos o Acuerdos o en contra de la aplicación de otras leyes u ordenamientos con contenido ambiental; sin embargo, el hecho de que se haga valer el Derecho de Amparo no asegura el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, por lo que la persona interesada en obtener dicha medida cautelar deberá rendir las pruebas pertinentes en la audiencia incidental, en la cual se resuelve sobre la suspensión definitiva.

TERCERO.- PROTECCION POR MEDIO DE LA DENUNCIA POPULAR. Este tipo de denuncia, creado en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y repetido en la legislación posterior y en la vigente, otorga a las personas la posibilidad de presentar, precisamente, una denuncia ante la autoridad ambiental, en contra de quien o quienes causen daño a los recursos naturales o al medio ambiente; sin embargo, la efectividad de la denuncia en prácticamente nula, ya que el particular no puede acudir al procedimiento que se siga, sino que solamente tiene derecho a estar informado del trámite y resolución de la misma, y si bien es cierto que si no se le informa al denunciante la surte de dicho trámite y resolución éste podrá interponer juicio de amparo (artículo 8o de la Constitución), esto en nada resuelve el problema de la contaminación de un modo eficaz, ya que la violación es por no informar, más no por la resolución que se haya dado a la denuncia.

7.- CONCLUSIONES

El desarrollo de este último capítulo de mi trabajo recepcional me ha permitido dilucidar la inquietud de saber si es posible proteger al medio ambiente por medio de la interposición de un juicio de amparo, por lo que más que conclusiones expresó algunas afirmaciones.

Debemos establecer que en el texto de la Constitución no existe impedimento alguno para acudir a los tribunales federales a efecto de pedir el amparo y protección de la justicia federal cuando se vea afectado el derecho de disfrutar de un medio ambiente sano, debido a que constitucionalmente no se encuentra impedimento alguno para que este tipo de intereses sea tutelado por medio del juicio de amparo; sin embargo, en la ley reglamentaria sí se ha establecido el impedimento para la acción social de amparo en esta materia, impedimento que ha sido apoyado por la jurisprudencia, la que por temor ha permanecido inmóvil a la evolución de la función del derecho, causando rezagos en la protección de los distintos intereses de la sociedad.

Así, la acción judicial inmediata está negada al individuo para hacer valer el derecho de disfrutar de un ambiente sano, por lo que sólo por medio de la denuncia popular se podrá intentar la protección del mismo. Denuncia que, si bien nos va, será enterada en su trámite y resolución en un lapso de 45 días hábiles, tiempo suficiente para causar daños irreversibles a ecosistemas y medio ambiente, por lo que su protección por medio de la denuncia o de las acciones civiles nos deja más dudas que certezas.

Por la otra parte, ha quedado confirmado que la protección de los recursos naturales y la prevención y control de la contaminación ambiental fue reconocida por el Constituyente del 17 como materia federal, otorgando seguridad jurídica a las personas, y por lo mismo las facultades concurrentes no fueron establecidas para esta materia y para ninguna otra.

Por lo que la concurrencia establecida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente viola flagrantemente las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales -pilares fundamentales del ejercicio del Estado de Derecho-, por lo que es procedente el juicio de amparo en contra de la aplicación de esta Ley.

Si bien es cierto que es procedente el juicio de amparo en esta materia, la suspensión del

acto reclamado solamente es dable en los casos en que no se cause perjuicio al interés social, según lo establece el artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo.

Así, en nuestro país el medio ambiente ha contado con una protección constitucional, misma que obliga al Estado a cumplirla, y es por medio del interés social que se otorga protección en la Ley Amparo al medio ambiente, así como en la legislación actual en la materia.

Si bien es cierto que el medio ambiente encuentra protección en la ley que regula esta materia y en la ley de amparo, esta protección deberá ser analizada por la autoridad que aplique la ley así como por el Juez de Distrito, cuando se pretenda la suspensión del acto reclamado, es decir cuando se intente continuar con alguna actividad que ponga en riesgo o que cause detrimento al medio ambiente o a los recursos naturales.

Por otra parte, dentro de la protección del medio ambiente, el particular está negado a acudir al juicio de amparo cuando pretenda que no se viole el derecho de disfrutar de un ambiente sano, debido a que es considerado como un interés que no porta las características de los intereses que tutela el juicio de amparo, por lo que no es posible la protección directa del medio ambiente por medio de un juicio de amparo, al menos hasta el día en que se terminó esta investigación.

CONCLUSIONES GENERALES

CONCLUSIONES GENERALES.

Este trabajo recepcional ha tenido como pretensión manifestar y encausar dentro del Estado de Derecho una de las necesidades primordiales de nuestra sociedad actual y futura: *evitar y controlar la contaminación ambiental para conservar los sistemas naturales de vida en el planeta.*

Así, motivado por aclarar mis propias dudas, este trabajo ha abarcado los aspectos conceptuales fundamentales del tema, la cronología legislativa en el Estado Mexicano, así como las autoridades que en materia de medio ambiente han sido creadas para atender el problema de la contaminación ambiental y aplicar la legislación correspondiente y, por último, el establecimiento del control constitucional por medio del juicio de amparo.

Las páginas que anteceden a estas líneas fueron realizadas con el afán de reeditar a la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra Máxima Casa de Estudios, y a su Facultad de Derecho el privilegio de formar parte de ella, y no con la simpleza de cumplir con un requisito para obtener un título profesional.

Por lo que en nuestro ilimitado campo de acción -el Derecho-, que encausa las manifestaciones sociales y las decisiones políticas, abogo firmemente con el entusiasmo y seguridad de los que tienen plena confianza en sí mismos y con la fuerza de las razones expuestas en este ensayo porque sean consideradas las siguientes propuestas:

PRIMERA.- Debido al auge que en los últimos años ha tomado la solución de la problemática ambiental, se han utilizado indistintamente los conceptos de Ecología y de Ambiente en casi todos los sectores de la sociedad, lo que ha llevado a que se considere que ambos conceptos significan lo mismo.

Debido a ello, se ha dado por llamar a los grupos promotores de un ambiente sano como grupos ecologistas -incluso existe un partido político con ese nombre-, de igual forma se han impuesto nombres como gasolina ecológica, transporte ecológico, envases ecológicos, e incluso Derecho Ecológico.

Bajo esta perspectiva, resulta necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva de la terminología que se utiliza al tratar el tema de la contaminación ambiental y la alteración del equilibrio ecológico de los ecosistemas. Dicha revisión deberá realizarse en todos los aspectos que el problema presenta: jurídicos, sociales, económicos, educacionales, políticos, etc. A efecto de corregir la utilización indistinta de dichos conceptos y expresarlos correctamente.

Revalorada la terminología debe sustituirse, por principio de cuentas, el nombre de la cátedra de Derecho Ecológico por la de Derecho Ambiental en nuestra facultad.

SEGUNDA.- Debido a los altos índices de contaminación y de degradación del medio ambiente -además de la explotación irracional de los recursos naturales-, resulta urgente reconocer de forma autónoma, directa y expresa en nuestra Constitución el Derecho a disfrutar de un ambiente naturalmente sano.

Dicho derecho deberá expresarse en el capítulo de las garantías individuales (garantías en el sentido del Constituyente del 17), específicamente en la fracción tercera del artículo cuarto de nuestra Carta Magna, a efecto de establecer en la misma la obligación que tiene el Estado de asegurar el disfrute de este derecho, además de cumplir con los postulados del constituyente del 17 referentes a evitar la destrucción de los elementos naturales y de tener condiciones óptimas de salubridad para asegurar la vida presente y futura del ser humano.

TERCERA.- La proposición anterior no asegura por sí misma el cumplimiento del derecho que todos tenemos a disfrutar de un ambiente naturalmente sano, sino que para garantizar el cumplimiento inmediato de este derecho, resulta necesario acudir a la institución jurídico procesal creada para garantizar los derechos del hombre reconocidos en la Constitución: *EL JUICIO DE AMPARO*, institución de máximo control de los actos de autoridad para beneficio de las personas, sin embargo, en lo referente a la materia de medio ambiente, esta institución ha dejado -no por sí sino por la jurisprudencia- de lado la protección del derecho a disfrutar de un ambiente sano al no considerar que al dañar al medio ambiente se daña un interés jurídico.

debido a que este derecho no encuentra su eficacia procesal por medio del juicio de amparo, considero que resulta necesario reformar la Ley de Amparo en su artículo 73 fracción V, a efecto

de que proceda el juicio de amparo en contra de actos que afecten el interés de las personas, suprimiendo el adjetivo "JURÍDICO", para que toda persona acuda a solicitar el amparo y protección de la justicia federal cuando se afecte su derecho a disfrutar de un ambiente sano, y así cumplir con los principios establecidos en el artículo 107 de nuestra Constitución, mismo que en su redacción no establece el interés jurídico, sino sólo la afectación al interés de las personas.

CUARTA.- Deben analizarse las facultades del Consejo de Salubridad General de la República como autoridad ejecutiva en la prevención y control de la contaminación ambiental para dar cabal cumplimiento a la motivación que el Constituyente del 17 tuvo para establecer su creación. Asimismo debe ejercerse estricta vigilancia al cumplimiento de las atribuciones que le han sido otorgadas a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como a sus órganos desconcentrados: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología, ya que solamente justificarán su existencia en la administración pública federal si sus acciones superan los éxitos formales y de discursos.

QUINTA.- la investigación realizada nos ha permitido establecer que el Constituyente del 17 si estableció en nuestra Carta Magna la protección de los recursos naturales (art. 27, fracción III) y la protección del medio ambiente (esta materia se considera dentro de la de Salubridad General de la República, fracc. XVI del artículo 73). Protección encargada al Congreso federal y negada a los Estados que conforman la Federación, razón que le otorga el carácter de materia federal.

Sin embargo, la posterior adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 de nuestra Constitución desconoció el sistema de competencias que para esta materia expresó el constituyente del 17, adición que nulificó una decisión fundamental.

Así, gracias a la fracción XXI-G del artículo 73, nuestro Estado de Derecho se encuentra en el limbo en lo referente a las competencias en esta materia, por lo que debe derogarse la fracción XXIX-G del artículo 73 de nuestra Constitución Federal a efecto de que riga la decisión del Constituyente del 17 respecto de las competencias para esta materia.

SEXTA.- Debido a la coexistencia de dos sistemas de facultades en materia ambiental (el sistema que faculta al Congreso Federal a legislar en esta materia, artículo 73 fracción XVI; y el sistema de facultades concurrentes entre la Federación, los Estados y los municipios, artículo 73 fracción XXIX-G, de nuestra Constitución), debe abrogarse la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente por ser considerada violatoria de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 en relación a los artículos 27 fracción III, 73 fracción XVI, 40 Y 124 constitucionales, y dar paso a una nueva ley de carácter federal a efecto de dar seguridad jurídica a las personas en la aplicación de la legislación en materia de protección de los recursos naturales y de prevención y control de la contaminación ambiental.

Definitivamente estas propuestas no son las únicas que en materia de medio ambiente pueden realizarse en un trabajo de investigación, ensayo, por lo que debemos reflexionar acerca de lo que de forma personal podemos realizar en favor del medio ambiente y de nuestro futuro, sin embargo dentro de éste esfuerzo, éstas representan el anhelo que me hizo realizar este trabajo recepcional.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA.

- ARANA.** Federico, *Ecología para Principiantes*. México, Editorial Trillas, 1994.
- BASSOLS.** Angel, *Recursos Naturales de México*. México, Editorial Nuestro Tiempo, 1989.
- BRAÑES,** Raúl, *Derecho Ambiental Mexicano*. México, Fundación Universo Veintiuno, A. C. 1987.
- BRISEÑO,** Alberto, *El Control Constitucional de Amparo*. México, Editorial Trillas, 1992.
- BURGOA.** Ignacio, *El juicio de Amparo*. México, Editorial Porrúa, 1990.
- *Las garantías individuales*. México, Editorial Porrúa, 1994.
- CABRERA ACEVEDO,** Lucio, *El Derecho de Protección al Ambiente en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.
- CAMPILLO SAINZ,** José, *Derechos Fundamentales de la Persona Humana*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995.
- CARPIZO.** Jorge, *La Constitución de 1917*. México, Editorial Porrúa, 1990.
- *Derecho Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- *Las desiciones fundamentales*. México, Editorial Porrúa, 1987.
- CASTRO, V.** Juventino, *Hacia el Amparo Evolucionado*. México, Editorial Porrúa, 1994.
- *La Suspensión del Acto Reclamado*. México, Editorial Porrúa, 1993.
- COUTO,** Ricardo, *Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo*. México, Editorial Porrúa, 1983.

- DE PINA,** Rafael. **Diccionario de Derecho.** México, Editorial Porrúa, 1992.
- GARCÍA MORETE,** Manuel. **Lecciones Preliminares de Filosofía.** México, Editorial Porrúa, 1989.
- GÓMEZ GRANILLO,** Moisés. **Breve Historia de las Doctrinas Económicas.** México, Editorial Esfinge, 1988.
- GÓNGORA,** Genaro. **Introducción al Juicio de Amparo.** México, Editorial Porrúa, 1992.
- **La Suspensión en Materia Administrativa.** México, Editorial Porrúa, 1993.
- HAURIOU,** Mauricio. **Principios de Derecho Público y Constitucional.** Madrid, Inst. Editorial Reus, 1957.
- JELLINEK,** Jorge. **Teoría General del Estado.** Buenos Aires, Albatros, 1943.
- LANZ DURET,** Miguel. **Derecho Constitucional Mexicano.** México, CECSA, 1959.
- MARX,** Carlos. **Introducción a la Crítica de la Economía Política.** México, Editorial Siglo XXI, 1987.
- NORIEGA,** Alfonso. **Lecciones de Amparo.** México, Editorial Porrúa, 1988.
- ORTEGA LOMELÍN** Roberto. **El Nuevo Federalismo, La Descentralización.** México, Editorial Porrúa, 1988.
- POLO BERNAL,** Efraín. **El Amparo Contra Leyes.** México, Editorial Porrúa, 1991.
- **Manual de Derecho Constitucional.** México, Editorial Porrúa, 1989.
- SABINE,** George. **Historia de la Teoría Política.** México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1991.
- TENA RAMÍREZ** Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano.** México, Editorial Porrúa, 1989.
- **Leyes Fundamentales de México.** México, Editorial Porrúa, 1994.

ARTICULOS.

"Calidad de vida y medio ambiente". El hombre y su circunstancia. CIMA, Boletín informativo del medio ambiente. Madrid. 1973.

"La protección de los intereses difusos y colectivos". Lucio Cabrera. Revista de la Facultad de Derecho. Nos. 127, 128 y 129. Correspondientes a enero-julio de 1983.

"La protección del interés colectivo y de grupo". Mauro Capelleti. Revista de la Facultad de Derecho. Nos. 105 y 106.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal para Prevenir y Combatir la Contaminación Ambiental

Ley Federal de Protección al Ambiente.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Metrología y Normalización.