



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANA MARTHA ESCOBEDO HERNÁNDEZ

ASESOR: DR. ELISEO MUÑOZ RUIZ



CIUDAD DE MÉXICO

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **ESCOBEDO HERNANDEZ ANA MARTHA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA GARANTIA CONSTITUCIONAL A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN EL DISTRITO FEDERAL"**, bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Eliseo Muro Ruiz**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Muro Ruiz, en oficio de fecha 17 de octubre de 2003 y la Lic. Elvia Aurora Hernández Peña, mediante dictamen del 12 de abril del 2004, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. mayo 4 de 2004.**


**DR. FRANCISCO V. TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

***NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

*mpm.

Ciudad de México, a 17 de octubre de 2003.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO

Estimado Dr., quien suscribe, ha tenido a bien apoyar a la alumna Ana Martha Escobedo Hernández, número de cuenta 9453269-9, en la conclusión de su tesis profesional, intitulada "LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN EL DISTRITO FEDERAL".

El presente trabajo de investigación se integra de cuatro capítulos. En el primero, se analiza la función protectora del Estado en materia ambiental, así como sus implicaciones y los mecanismos de control destinados para ello. En el segundo capítulo, se revisa la legislación ambiental aplicable en el país, con el objeto de conformar un panorama que permita apreciar de qué forma la normatividad se ha venido adecuando a las nuevas necesidades de la sociedad. A lo largo del tercer capítulo, se desarrollan las formas de salvaguarda medioambiental de tres países, a saber, Costa Rica, Estados Unidos de América y la Unión Europea. En el cuarto y último capítulo, se hace una revisión de los actores que intervienen para hacer posible la gestión ambiental en el Distrito Federal, en ese tenor, se explora el juicio de garantías con el fin de determinar si éste es una vía judicial eficaz para acceder a la justicia ambiental.

El ensayo de mérito, de forma enunciativa y propositiva, concluye que es necesario armonizar el establecimiento del derecho fundamental a un medio ambiente adecuado con una tutela jurisdiccional eficaz, cuestiones por demás vinculantes entre sí, basándose para ello, en una bibliografía anexa al mismo y que, por tanto, reúne los requisitos reglamentarios que se exigen para este tipo de proyectos.

Lo anterior, para los efectos académicos conducentes.

Sin más por el momento, quedo de usted.

ATENTAMENTE


LIC. ELISEO MURO RUIZ

Agradecimientos

A Dios y mi madre por la vida.

A mi padre por puma.

*A mi adorada Universidad Nacional Autónoma
de México por la oportunidad.*

Al Dr. Eliseo Muro Ruiz por enseñarme el camino.

A Susana Olga por ser tan Pérez Alldig.

*A Ofelia por recordarme que el show siempre
tiene que continuar.*

A Valentina y Jorge por creer en mí.

*A Lety y Bruno porque la complicidad no
siempre es delito.*

*A Claudia, Adriana, Gisel, Blanca, Olivia y
Armando por el apoyo tras bambalinas.*

Dedicatorias

*A Jorge, Víctor y Mario porque tarde o temprano
también lo hubieran logrado.*

*Al Dr. Raúl Brañes Ballesteros por
su compromiso y pasión.*

In memoriam

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

EL ESTADO Y LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

1.- El Estado y el bienestar de los individuos como fin último	1
2.- El Estado, garante de un medio ambiente adecuado	11
3.- El derecho a un medio ambiente adecuado como garantía constitucional.	23
4.- Consideraciones Finales.	31

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

1.- Bases Constitucionales para la protección a un medio ambiente adecuado	
A.- El artículo 73 fracciones XVI, Base Cuarta y XXIX-G (Anterior y posterior a 1987.).	33
B.- El artículo 27, párrafo tercero. (Anterior y posterior a 1987.)	41
C.- Los artículos 25 y 26. (Desarrollo integral y sustentable).	48
D.- El artículo 4°, párrafo quinto.	60
2.- Legislación Federal.	
A.- La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.	66
B.- La Ley Federal de Protección al Ambiente	73
C.- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (Anterior y posterior a las reformas de 1996 y 2001) y sus reglamentos.	78
D.- Los Dispositivos Reglamentarios de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	87
E.- Las Normas Oficiales Mexicanas.	91
3. Legislación del Distrito Federal.	
A.- La Ley Ambiental del Distrito Federal (1996).	100
a) El Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal (1996)	111
B.- La Ley Ambiental del Distrito Federal (13 de enero del 2000 y las reformas del 2002 y 2004).	113
a) El Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo.	117
b) Las Normas Ambientales para el Distrito Federal	123
C.- El Código Civil para el Distrito Federal.	129
D.- El Código Penal para el Distrito Federal	136
4.- Conferencias internacionales sobre medio ambiente adoptadas por México.	

A.- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. . . .	144
B.- La Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo.	150
5.- Consideraciones Finales.	157

CAPÍTULO III

LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO COMPARADO

1.- Costa Rica	158
2.- Estados Unidos de América	166
3.- La Unión Europea.	174
4.- Consideraciones Finales.	185

CAPÍTULO IV

LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL

1.- La naturaleza jurídica del Distrito Federal.	187
2.- El sistema jurídico vigente.	200
3.- Órganos encargados de la Gestión Ambiental	212
A.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal	220
B.- El Poder Ejecutivo	230
a) La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.	237
b) La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.	245
c) La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	250
d) La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	254
e) Los órganos político-administrativos.	260
f) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal . .	273
C.- Las organizaciones no gubernamentales.	281
4.-El juicio de amparo, ¿garante de un medio ambiente adecuado?..	290
5.- Consideraciones Finales	314

CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

A mi adorada Universidad Nacional Autónoma de México, no solamente le debo el haberme dado la oportunidad de estudiar la licenciatura en derecho, sino también mi incursión en la Administración Pública del Distrito Federal, ello, en razón de que son ya seis años que llevo colaborando en lo que hoy se denomina la Dirección Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente.

Me refiero a dicha institución de enseñanza superior, pues ahí conocí al licenciado Jorge Muñoz Barrett –quien en mil novecientos noventa y ocho impartía la cátedra de Derecho Ecológico-; notable estudioso del derecho que en su momento me brindó la oportunidad de acercarme al mundo jurídico-ambiental -y procesal como más tarde me percataría-, más allá de lo establecido en el plan de estudios de la materia.

En ese entonces, la organización de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, no contemplaba un departamento jurídico propio, pues la labor legal se encontraba repartida en las unidades administrativas y órganos desconcentrados adscritos a la dependencia. Así entonces, me incorporé al jurídico de la hoy desaparecida Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, concretamente a la Subdirección de Procedimientos Jurídico-Administrativos, área en la cual, laboralmente hablando, tuve mi primer contacto con la materia ambiental y la materia procesal, pues la defensa en juicio -amparo y nulidad- de los actos emanados por la Dirección General en cuestión, era entablada por nosotros.

A partir de ese momento entendí realmente el significado del argumento jurídico y supe que esa era el área del derecho en la que quería desempeñarme profesionalmente.

En el dos mil uno, con el advenimiento a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal del licenciado Andrés Manuel López Obrador, el panorama cambió al concentrarse la labor legal en una sola dirección jurídica con sede en la propia Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. Dicha unidad administrativa de apoyo técnico-operativo, actualmente se integra con dos subdirecciones, a saber, la Subdirección de Procesos y la Subdirección de Normatividad.

Hoy día -siguiendo en la materia en la que me desarrollé en la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación-, me desempeñé en la Subdirección de Procesos, unidad administrativa de apoyo técnico-operativo en la que se desahoga la defensa de los intereses de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal en los juicios de garantías, juicios de nulidad y recursos de inconformidad.

A la par de mi progreso en dicha dependencia gubernamental, continúe mis estudios para culminar la licenciatura en derecho. Fue entonces que, en el décimo semestre de la carrera, tuve la suerte de conocer al hoy doctor Eliseo Muro Ruiz, y más aun, tuve el honor de asistir a la cátedra de Práctica Forense de Amparo que imparte en el Sistema de Universidad Abierta.

De la primer plática que sostuve con el doctor Eliseo Muro Ruiz, surgió la idea de desarrollar el presente tema de tesis, aunque he de confesar que el protocolo que en primera instancia se presentó al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo, sufrió varias modificaciones, germinadas claro, de las atinadas observaciones de personas como el connotado jurista y director del seminario, doctor Francisco Venegas Trejo, el licenciado Jorge Muñoz Barrett, Director Jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente; el licenciado Adolfo Jiménez Peña, connotado estudioso de derecho ambiental, catedrático y en su momento, Presidente de la Academia de Derecho Ambiental; la licenciada Valentina Albarrán Acuña, quien se ha desempeñado notablemente en diversas áreas relacionadas con la materia –Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento

Territorial del Distrito Federal, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Dirección Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente y Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, hoy Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental de Agua, Suelo y Residuos- y la licenciada Elvia Hernández Peña, catedrática de nuestra Máxima Casa de Estudios quién, además de impartir la asignatura de Derecho Ecológico, ejerce la materia en el ramo de la iniciativa privada.

Como si pareciera que todo se encontraba predestinado, a través del licenciado Jorge Muñoz Barrett, quien, como he mencionado en párrafos anteriores, me invitó a colaborar en su equipo de trabajo, tuve la fortuna de entrevistarme en diversas ocasiones con el doctor Raúl Brañes Ballesteros (q.e.p.d), a quien he de dirigirme como "el maestro de ambientalistas", recogiendo así la forma en la que a él se refiere el doctor Jesús Jordano Fraga en una dedicatoria que en una de sus obras le hace al destacado estudioso chileno.

Las referencias aludidas, son con el objeto de que el lector cuente con un panorama real de cuáles fueron las razones que me llevaron a desarrollar un tema de tesis intitulado "La garantía constitucional a un medio ambiente adecuado. El caso del Distrito Federal", denominación que algunos catalogarían de "incorrecta", argumentado que bien podría haberse reducido a nombrarse "La garantía constitucional a un ambiente adecuado", habida cuenta que las garantías individuales rigen en todo el país; sin embargo, razoné viable abocarme al Distrito Federal, considerando como autoridad responsable a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, lo cual a su vez me permitió acercarme a los distintos actores que intervienen en la gestión ambiental de la denominada "ciudad más grande del mundo", un escenario perfecto para analizar si efectivamente, ante los alarmantes índices de contaminación, sus habitantes gozan de una garantía constitucional a un medio ambiente adecuado, lo cual me pareció bastante atractivo y digno de un buen trabajo, en razón de que es un tema que a su vez entrelaza distintas figuras del derecho como el interés jurídico, asunto que ha sido

materia de debate de los más altos foros jurídicos mundiales, incluyendo claro, a nuestro país.

Una vez que me encontré frente a frente ante la tarea de desarrollar el protocolo aprobado en el seminario, me di cuenta que, cada uno de los temas contenidos en los apartados, eran dignos de una tesis profesional, por lo que al principio me fue difícil enfocarme en el argumento central del trabajo de investigación, sin embargo, poco a poco mis ideas fueron aclarándose hasta llegar a la exposición que ahora está en sus manos, la cual, espero, cubra las expectativas del lector, quien en las siguientes páginas se adentrará a una temática que bien podría extenderse a cualquier rama del derecho, ya que, como se verá más adelante, las instituciones jurídicas planteadas no son exclusivas de la materia ambiental, aunque, al vincularse con esta última, el asunto se vuelve doblemente interesante pues, sin un medio ambiente que permita el desarrollo adecuado del hombre, difícilmente podrían darse las condiciones para su progreso, lo que en otras palabras se traduce en que la conservación y restauración de los recursos naturales constituye la base que permite la vida misma.

Este último razonamiento fue anticipado por grandes juristas visionarios, como "el maestro de ambientalistas", Raúl Brañes Ballesteros –a quien ya he mencionado en párrafos anteriores- y el doctor Lucio Cabrera Acevedo, quienes de alguna u otra forma influenciaron a otros estudiosos del derecho a tal grado que actualmente destaca el *Proyecto de la Ley de Amparo* que incluye innovaciones jamás pensadas -no olvidemos que instituciones de nuestra Ley de Amparo, como la denominada *Fórmula Otero*, datan del siglo pasado-, lo cual significa romper viejos esquemas y dar paso a ampliar y dar apertura a rubros como el interés jurídico o el alcance de las sentencias, aspectos cuya evolución significaría, en materia ambiental, una renovación absoluta, pues hoy día, tal y como nuestros más altos tribunales sostienen, uno de los principios que rige el juicio de garantías, es que éste se siga siempre a instancia de parte agraviada,

esto es, por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclame, luego entonces, una persona puede promover un juicio de amparo siempre y cuando el acto reclamado cause perjuicios directamente a sus intereses jurídicos, lo cual significa que, si alguien señala en una demanda de garantías, como acto reclamado, la construcción de una obra y como concepto de violación una vulneración al artículo 4º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juzgador, con base en los artículos 107, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4º y 73, fracción V de la Ley de Amparo, sobreesería el juicio de amparo, al carecer el quejoso de interés jurídico, conclusión a la que arribaría el resolutor, pues hoy día no basta que un individuo, como simple miembro de la colectividad, pueda aprovecharse o beneficiarse por una situación legalmente prevista, sino que es menester que el propio orden jurídico le otorgue la capacidad para obtener coactivamente su respeto.

Lo anterior puede traducirse en que, en el juicio de garantías, no procede la llamada "*acción popular*", en virtud de que uno de sus principios es que el promovente tenga la titularidad de un derecho subjetivo, lo cual conlleva a afirmar válidamente que los intereses simples del quejoso no bastan para tener por acreditado el interés jurídico.

A guisa de ejemplo, citaré un criterio emitido por los juzgados de distrito, órganos de control constitucional que, como parte total de una sentencia, afirman categóricamente lo correlativo:

"(...) no habrá derecho subjetivo si la norma no fue dictada para garantizar en exclusivas situaciones jurídicas particulares frente al poder público, porque entonces no existiría un interés individual tutelado por el orden público, sino un interés de hecho o simple."

"Así sucede con las normas que rigen la actuación de la autoridad en beneficio único de la colectividad, en cuyo caso la norma tutela el interés general sin reconocer ni proteger un interés particular o individual distinto de aquél."

“Lo anterior no implica negar a cada particular su interés en que el funcionamiento de la actividad estatal se desarrolle conforme a la ley, lo que sucede es que dicho particular tiene un interés que, derivado de su condición de integrante de la comunidad, se confunde con el interés general, y como tal es semejante al de cualquier otro miembro del grupo social, de manera que no recibe una protección jurídica individualizada que permite exigir el cumplimiento de la norma”

Postura que también se ve reflejada en criterios judiciales que más adelante serán analizados junto con diversos ordenamientos y estructuras gubernamentales que, finalmente, darán lugar a una conclusión que, como parte de las nuevas generaciones de universitarios y servidores públicos, espero se sume a la literatura jurídica que se ha escrito alrededor del polifacético artículo 4º, párrafo quinto constitucional.

PLAN DE EXPOSICIÓN DE LA TESIS

El trabajo de tesis se compone de cuatro capítulos y un apartado de conclusiones enunciativas y propositivas, en los cuales, se desarrollará lo siguiente:

Capítulo Primero

- Se analizará el papel fundamental que juega el Estado en la consecución del bienestar común, entendiendo a éste como el fin último de toda corporación territorial dotada de un poder de mando originario.
- Se tomarán en cuenta las causas que llevaron al Estado a considerar al medio ambiente, parte de los rubros cuya tutela resulta imprescindible e impostergable.

¹ Sentencia emitida en el amparo indirecto 825/2002-II, promovido por Gelacia León, viuda de Méndez; radicado en el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

- Tendremos la oportunidad de examinar cómo el Estado ha determinado salvaguardar el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, a través de su inclusión directa en la parte dogmática de la Constitución Política.

Capítulo Segundo

- Con la finalidad de contar con un panorama completo de cómo se ha venido regulando la materia ambiental en nuestro país, se revisará la evolución de la legislación ambiental en México, incluyendo las bases constitucionales respectivas, los ordenamientos federales y locales, así como las conferencias internacionales sobre medio ambiente adoptadas por México.

Capítulo Tercero

- El lector podrá percatarse de qué forma en Estados Unidos de América, Costa Rica y la Unión Europea, se regula la protección ambiental, ejercicio comparativo que permitirá construir elementos de juicio que, a su vez, darán lugar a concluir si en nuestro país la salvaguarda medioambiental resulta eficiente o no, respecto de otros países del orbe.

Capítulo Cuarto

- Para comprender sistemáticamente de qué forma se regula en el Distrito Federal la gestión ambiental, se hará un repaso de la naturaleza jurídica propia de dicha ciudad capital, lo cual permitirá entender la trascendencia que implica considerarla como materia de estudio.
- Se analizará el sistema jurídico vigente en el Distrito Federal, con el objetivo de que el lector cuente con un panorama claro de la forma en la cual funciona y se organiza la sede de los Poderes de la Unión.

- Tendremos la oportunidad de repasar las funciones que desempeñan los actores principales de la gestión ambiental en el Distrito Federal. En ese sentido, revisaremos órganos como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaría del Medio Ambiente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Comisión de Derechos Humanos. Así mismo repasaremos el papel de las organizaciones no gubernamentales para, de esa forma, dimensionar la trascendencia que juega la protección medioambiental en el Distrito Federal, la cual, es una labor integral que involucra a distintos sectores tanto gubernamentales como sociales.
- Como parte total del trabajo de tesis, se estudiará la figura del juicio de amparo como el medio de defensa que se erige para que los gobernados logren la salvaguarda de la garantía individual que todos tenemos de gozar de un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo y bienestar. En ese tenor, se llegará a un cuestionamiento final: ¿En la actualidad nuestro sistema judicial realmente se constituye, a través del juicio de garantías, garante del medio ambiente adecuado al que se refiere el artículo 4º párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO Y LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

1.-El Estado y el bienestar de los individuos como fin último. 2.- El Estado, garante de un medio ambiente adecuado. 3.- El derecho a un medio ambiente adecuado como garantía constitucional. 4.- Consideraciones finales.

1.- EL ESTADO Y EL BIENESTAR DE LOS INDIVIDUOS COMO FIN ÚLTIMO

Intentar construir una Teoría del Estado, sería una tarea titánica y definitivamente impropia del presente trabajo de tesis, habida cuenta que, el hablar del Estado en su acepción más simplista, en sí mismo implica un análisis individual no sólo de sus elementos principales -formales y reales-, sino también establecer un nexo entre éstos y sus partes accesorias, lo cual, en pocas palabras, significa estar frente a un mar de posibilidades en el cual, puede desarrollarse no solamente un excelente tema de tesis, sino decenas de ellos.

Lo anterior, en armonía con el maestro Francisco Porrúa Pérez, quien en su libro *Teoría del Estado*, refiere que el Estado, al presentar múltiples aspectos, cada uno de los cuales integran las notas que encontramos en la definición de su concepto, no tiene una realidad o naturaleza unitaria, sino compleja.¹

En la postura ideológica a sustentar, se tocará el tema del Estado como marco referencial -aunque no por ello de forma inconsistente o parcial-, en un intento por establecer así un panorama que facilite comprender el vínculo que existe entre dicha institución con personalidad moral y jurídica -concretamente el Gobierno del Distrito Federal en su carácter de sujeto activo-, y los gobernados-sujeto pasivo-, respecto de la garantía individual a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que refiere, desde el veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve, el artículo 4º, párrafo quinto de la

¹ Cfr. Porrúa Pérez Francisco. *Teoría del Estado*. 26ª Edición. Porrúa. México. 1993. pp. 189-198.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; determinación jurídica que versa:

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar"²

Como primer paso a dar en el estudio que nos ocupa, deben plantearse los problemas fundamentales que presenta todo examen reflexivo acerca del Estado, cuestionamientos que han dado origen a los más importantes debates en la filosofía política, en razón de que los tratadistas del tema no se han puesto de acuerdo sobre su naturaleza, origen, funciones y fines, aunque prácticamente no existe discrepancia respecto a que los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en una descripción del Estado; un apropiado detalle de éste, presupone un claro entendimiento de los problemas jurídicos que le son inherentes.

El Estado no es una mera realidad natural: Constituye un conjunto de funciones jurídicas al crear derecho, aplicar una constitución, contratar, representar a sus nacionales, gozar de jurisdicción y ejecutar sanciones y celebrar tratados; es decir, al ser titular de derechos y obligaciones.³

¿Qué es el Estado?, ¿cómo es el Estado?, ¿para qué existe el Estado?, ¿por qué existe el Estado?, ¿por qué debe existir el Estado?. Tales interrogantes resultan necesarias para llegar a un conocimiento científico de lo que el maestro Jellinek describió como *la corporación territorial dotada de un poder de mando originario*, lo cual, insisto, si bien es cierto no es materia propia de este trabajo de investigación, también es cierto que, si prescindieramos de tal referencia, difícilmente podríamos entender el fin específico que persigue el Estado: El bien público de los hombres que forman su población lo cual sí resulta fundamental para efectos del desarrollo del presente capítulo.

² Diario Oficial de la Federación. Publicación del 28 de junio de 1999.

³ Cfr. Blas Guerrero, Andrés de. *Teoría del Estado*. 10ª Edición. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Serie: Unidades didácticas/U.N.E.D. Facultad de Ciencias Políticas y Sociológica. Madrid. 1997.p 22.

Los doctrinarios aún no precisan si se trata de *fin*es o *finalidad* del Estado. Por ejemplo, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, prefiere utilizar este último vocablo.

El destacado jurista, sostiene su distinción en el hecho de que el Estado en general es una idea jurídica abstracta y por tanto, goza de un objetivo meramente formal, sin contenido ideológico, el cual es propio de los objetivos que los Estados en particular históricamente se han señalado o se les ha atribuido por distintas realidades políticas, sociales o económicas o por las concepciones ideales.

La finalidad del Estado, consiste en los múltiples y variables fines específicos susceptibles de sustantivarse concretamente, pero que se manifiestan en cualesquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjugación sintética, a saber, el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otras similares que podrían mencionarse. "Estas distintas tendencias son, como la finalidad genérica del Estado que las comprende, de carácter formal, pues su erección en fines estatales depende de las condiciones históricas, económicas, políticas o sociales en que hayan nacido o actúen los estados particulares surgidos en el decurso vital de la humanidad."⁴

Tan trascendente es definir *fin* o *finalidad*, que una parte de la filosofía, la teleología, se especializa en explicar los fines de las cosas, sin que escape también al campo de la axiología en general o teoría de los valores y en particular a la axiología política. Así tenemos que, varias disciplinas estudian los fines del Estado o su significado; el problema de éstos se plantea desde el mundo natural hasta el campo de la cultura de las instituciones políticas, porque es una inquietud constante el determinar para qué existen las comunidades políticas.

⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 13ª Edición. Porrúa. México, D.F. 2000. p. 287.

La palabra *fin*, para efectos de la presente exposición, en su acepción más genérica, debe entenderse como una meta, plan o programa por conseguir, un propósito útil o indispensable que es necesario perseguir, algo por alcanzar que justifique nuestra acción o que constituya una aspiración individual o colectiva.

El maestro Andrés Serra Rojas, en su obra *Ciencia Política*, refiere que debe emplearse el término *fin*, relacionándolo con *finalidad* y *causa final*.⁵

Los estudiosos del derecho coinciden en que una institución política sin fin es algo inconcebible e inútil, de lo cual, válidamente puede inferirse que la acción política se dirige a motivos y objetos determinados que no pueden ser otros que el *bien común*, referido a la sociedad en general, que contrasta o debe armonizarse con el bien público particular de los individuos y los grupos, toda vez que, todos los pueblos del mundo se esfuerzan, a través de caminos muy variados, en lograr metas mejores. En ese tenor, el bien social se transforma en bien público cuando el Estado lo incorpora a su círculo de fines.

Los fines de la sociedad y del Estado son a manera de círculos concéntricos en el que la sociedad representa el círculo mayor y el Estado el menor. Lo ideal es que las dos entidades caminen estrechamente vinculadas, aunque desde luego, hay fines sociales que no forman parte de los fines del Estado.

Lo irrefutable es que el Estado, no puede perseguir ningún fin que esté en contra, al margen o sobre el derecho básico o constitución.

El hombre, individualmente considerado, tiene como fin propio un bien, que consiste en la perfección plena de su naturaleza racional, pero por su constitución metafísica y ética, necesita de la sociedad para alcanzar esa perfección. Por tal razón, su bien personal aparece existencial práctico, al *bien común*, es decir, éste no está constituido simplemente por la suma de los bienes individuales,

⁵ Cfr. Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. 28ª Edición. Porrúa. México, D.F. 2002. pp. 67-75.

perseguidos y alcanzados por cada uno de los miembros de la sociedad, sino que es un bien superior que, por su organización y medios, posibilita incluso la realización actual de los bienes individuales.

Uno de los elementos que aparece como fundamental de ser clarificado en el presente tema, es el referido a la relación entre el bien de la persona y el bien de la sociedad, normalmente llamado *bien común*.

El concepto *bien común* es muy antiguo. Antes de entrar en el contenido concreto que se le adjudica a ese concepto, debemos recordar que éste, en primer término, representa la finalidad y la razón de ser última de la sociedad.

El *bien común* debe estar en función del bien integral de la persona, aunque no debe perderse de vista que la sociedad tiene una finalidad propia, immanente. Esa finalidad no es autónoma de la finalidad del hombre sino que está en función de ella, pero no es posible derivar directamente una de la otra, ya que en ningún modo el bien integral de la sociedad está constituido por la mera suma de los bienes de las personas individualmente consideradas.⁶

El *bien común* no es el resultado de una suma, sino que es un valor nuevo, específicamente distinto del bien del individuo y de la suma de los bienes de los individuos. Sólo la persona es una unidad de sentido en sí misma mientras que la sociedad es una unidad de sentido relacional ordenada. La sociedad no existe independientemente de los individuos.

El *bien común* prevalece sobre el bien individual en la medida en que una persona tiene obligaciones hacia un determinado organismo social por ser su miembro. Ninguna sociedad puede ver al hombre sólo como un miembro de sí, es decir, no puede reducirla a su función social. La sociedad, en último análisis, está

⁶ <http://www.franciscanos.net/teologos/sut/libros/liber3.htm>

al servicio de la perfección de la persona. No obstante, se debe afirmar que la sociedad persigue un fin que, hasta cierto sentido, resulta propio.

El organismo actúa espontáneamente bien, mientras que la sociedad para perseguir unitariamente su finalidad necesita de una organización y de una autoridad que guíe sus miembros para realizar el *bien común*.

El objetivo de la autoridad es el de tomar las medidas necesarias para alcanzar el *bien común*, y el de garantizar la estabilidad de la sociedad.

A primera vista, el concepto de *bien común* no parece claramente definido en su contenido, y eso es verdad en parte debido a algunas razones: En primer lugar porque el *bien común* no existe en abstracto, sino que siempre está referido a una unidad social determinada. Su contenido concreto dependerá tanto del tipo de grupo social que sea, como de las circunstancias concretas en que se encuentra. En segundo lugar, porque su definición implica otras definiciones que le subyacen -por ejemplo definición de desarrollo pleno, definición del concepto de dignidad de la persona, etc.-, y por tanto su contenido se abre en una variedad importante de ramas. Esos temas están a su vez desarrollados en otros lugares, por lo que el *bien común* siempre debe mirarse desde la globalidad de definiciones y nunca al margen de ellas.

El *bien común* responde al concepto de humanización que el propio grupo social asume e intenta plasmar en sus estructuras e instituciones. Ese concepto de humanización no es expresado ni analizado teórica y abstractamente por la totalidad de los miembros de la sociedad, sino que se elabora a partir de un sinfín de iniciativas de muy diferentes niveles -económicas, políticas, artísticas, religiosas, etc.-, que conforman una identidad y un proyecto de sociedad a alcanzar. Este proceso obviamente no es homogéneo ni siempre claro, y existen momentos especiales en que aparecen con una fuerza y nitidez poco comunes.

El concepto *bien común*, no es de acuñación reciente. Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, lo emplearon en sus doctrinas políticas. Este último consideraba el *bien común* como el fin a que debían tender todas las leyes humanas, mientras que Aristóteles consideraba como *bien* a aquello que apetece el hombre.⁷

A lo largo de la historia, el *bien común* se ha revelado como una idea inexplicada en el pensamiento político y no resuelven el problema político que estriba en fijar el alcance de dicho concepto y de su actualización como finalidad del Estado.

El *bien común* no se fundamenta en el individualismo, ni en el colectivismo, por lo que como fin verdadero de la organización y funcionamiento estatales, debe atender a las dos esferas reales que se registran en la sociedad: La particular y la colectiva o de grupo. Por tanto, para pretender realizar el *bien común*, el derecho debe garantizar una esfera mínima de acción a favor del gobernado individual, y así se revela frente a éste, como la permisión que el orden jurídico de un Estado debe establecer en el sentido de tolerar al gobernado el desempeño de su potestad libertaria a través de variadas manifestaciones especiales que se consideran como medios indispensables para la obtención de la felicidad personal: Libertad del trabajo, de expresión, del pensamiento, de reunión y asociación, de comercio, etc.

Todo régimen jurídico que aspire realizar el *bien común*, al consignar la permisión de un mínimo de actividad individual, correlativamente tiene que establece límites o prohibiciones al ejercicio absoluto de ésta para mantener el orden dentro de la sociedad y preservar los intereses de la misma o de un grupo social determinado. En este sentido, el *bien común* se ostenta como la tendencia esencial del derecho y de la actividad estatal a restringir el desempeño ilimitado de la potestad libertaria del sujeto.

⁷ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. pp. 290-291.

De la lectura a los párrafos anteriores, podría inferirse que el *bien común* no es sino la justicia social, que es la finalidad misma del Estado.

El hombre como ente social, se encuentra colocado simultáneamente en dos posiciones diversas: Como miembro de la sociedad y con independencia de la clase social o económica a que pertenezca, asumiendo el carácter de *gobernado* frente a cualquier autoridad del Estado. Dentro de esta situación, los órganos estatales realizan frente a él múltiples actos de autoridad de diferente índole, los cuales, en un régimen de derecho, deben estar sometidos a normas jurídicas fundamentales que establecen las condiciones básicas e ineludibles para su validez y eficacia y demarcan su esfera de operatividad. El conjunto de estas normas jurídicas fundamentales, consignadas en el ordenamiento constitucional, implica las garantías individuales o del gobernado y de las que goza todo sujeto moral o físico cuyo ámbito particular sea materia de un acto de autoridad. Consiguientemente, si uno de los objetivos de la justicia social estriba en evitar la explotación del hombre por el Estado, o mejor dicho por el gobierno del Estado, el orden jurídico que en ella se inspire y la política gubernativa que tienda a realizarla deben prever y observar, respectivamente, las citadas garantías.⁸

Ese *bien común* se manifiesta, sobre todo, en los bienes y valores que la sociedad asegura en beneficio de la persona humana: El orden, la paz, la justicia, la seguridad y el bienestar. Para la consecución de estos bienes pone la sociedad una serie de medios muy importantes: Las leyes, los servicios públicos, la educación, la impartición de justicia, la beneficencia, la cultura, el ejército, etc.

Dichos medios han de estar siempre al servicio de los bienes y valores del *bien común*. Debe existir una relación jerárquica de subordinación y dependencia entre los instrumentos que sirven y los bienes que son servidos por ellos, así se evita que un Estado con un instrumental jurídico y administrativo muy

⁸ Cfr. Bazdresch, Luis. *Garantías Constitucionales: Curso Intoductorio*. 4ª Edición. Trillas. México, D.F. 1990. pp. 11-18.

perfeccionado atente sin embargo, contra los valores esenciales de la sociedad y la persona.

El *bien común* es la causa final de la sociedad, su causalidad se ejerce de dos maneras: Una directa, cuando se trata de los órganos del gobierno y la administración, que deben normar siempre su actuación por las exigencias del *bien común*; y otra indirecta, cuando se trata de los miembros de la sociedad, a quienes no incumbe inmediatamente el velar por los intereses colectivos, sino que, al buscar ordenada y pacíficamente la satisfacción de sus propios intereses, contribuyen en forma poderosa a crear el clima de seguridad y paz que propicia el bien de la comunidad.

En ese tenor, el *bien común* no es ni puede ser por su naturaleza algo estático y estancado, sino al contrario, algo dinámico y en continuo movimiento, que se transforma y adapta según las necesidades de la sociedad.

El *bien común* así se presenta como el elemento más importante de la sociedad, como el objetivo que dirige, encauza y aglutina a todos los esfuerzos individuales y de grupo para dar consistencia unitaria y homogénea a la sociedad misma en su parte más elevada, que es la espiritual.

Tan es así que el Estado busca como fin último el bienestar de los individuos, que la historia presenta un ideario humanista o personalista denominado *Welfare State* o *Estado de Bienestar*, variante de los idearios neoliberales y socialdemócratas.⁹ Aquí, la idea del bienestar está íntimamente asociada a la del Estado mismo, de tal manera que cualquiera que sea la forma o estructura de éste, la búsqueda del bienestar social es siempre un fin que debe ser realizado de modo efectivo por los instrumentos de gobierno.¹⁰

⁹ Cfr. Beriain, Josetxo. *Estado de Bienestar, Planificación e Ideología*. 1ª Edición. Popular. Madrid. 1990. pp. 10-17.

¹⁰ Cfr. Galbraith, John K. *Historia de la Economía*. 1ª Edición. Barcelona: Ariel. México. 1990. pp. 115-200.

El Estado de bienestar se basa en el principio de que todo miembro de la comunidad, por el solo hecho de ser una persona humana, tiene derecho a participar en los beneficios del *bien común*.

Así entonces, uno de los fines de todo Estado es la conservación y bienestar de los individuos, postura que, como ya ha quedado señalado, fue originada en las ideas de Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, acuñadas a su vez por Rousseau quien perfeccionó tal ideal al grado de ser la base de los postulados de la Revolución Francesa, cristalizándose en sus textos legislativos. Así, de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se desprende la idea de que el gobierno está instituido para garantizar al hombre el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles, y el fin de la sociedad es la felicidad común.¹¹

¹¹ Cfr. Jellinek, Georg. Traducción y est. preliminar Posada, Alfonso. *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. 2ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2003. pp. 77-137.

2.- EL ESTADO, GARANTE DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

En el apartado anterior, se ha definido que, el fin último de todo sistema estatal organizado, es el bienestar de los individuos que lo conforman.

A efecto de establecer un desarrollo congruente, corresponde entonces preguntar, ¿qué causas llevaron al Estado a tutelar el medio ambiente y elevar dicha prerrogativa a nivel constitucional?, ¿por qué el medio ambiente se convirtió en interés de salvaguarda del Estado Mexicano?, ¿dicha tutela es efectiva?.

Para lograr un entendimiento respecto a la incorporación del derecho a un medio ambiente adecuado a la tutela estatal, es preciso desarrollar primeramente la idea de medio ambiente para, después, analizar la importancia que tiene darle a dicha connotación el calificativo *adecuado*, y así establecer con claridad la idea de *medio ambiente adecuado*, con el fin ulterior de comprender el nexo indestructible que debe existir entre éste y el Estado, cuya tarea fundamental, tal y como quedará desarrollado en el presente trabajo, no es simplemente darle al derecho al medio ambiente adecuado un lugar en la parte dogmática de la Ley Cimerá, sino establecer los mecanismos adecuados que permitan acceder a ese medio ambiente adecuado a través de normas preceptivas -aquellas que generan derechos y obligaciones que pueden hacerse efectivos de inmediatos, dotadas de coercitividad propia-, y evitar así referencias normativas programáticas, -"disposiciones que establecen simples directivas de acción para los poderes públicos, de modo que los derechos que ellas establecen no son derechos en el sentido propio de la expresión, sino meras expectativas, que carecen de tutela jurisdiccional y que el Estado debe procurar satisfacer mediante acciones apropiadas para ese efecto"-.¹²

La sola mención del derecho a un medio ambiente adecuado en la Carta Magna, no significa que se hayan interiorizado las variables naturales. Éstas

¹² Brañes Ballesteros, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. 2ª Edición. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica. México. 2000. pp. 693 y 694.

deben ser especificadas en leyes, reglamentos y normas técnicas, y, sobretodo, concretar el principio rector en bienes jurídicos e intereses jurídicamente tutelables para así erigirlos en bienes públicos y facilitar el establecimiento de los procedimientos adecuados para su defensa. Sólo en ese sentido, se entenderá porqué la eficacia de la aplicación de los principios constitucionales -y por ende la salvaguarda del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas-, dependerá de las formas y mecanismos que se puedan establecer en el ámbito legal y reglamentario.

El fundamento jurídico de la intervención del Estado en la protección del medio ambiente puede verse a través de dos perspectivas: Una que incluya la historia mundial y otra determinable única y exclusivamente en nuestro país, tanto a nivel federal como local -Distrito Federal-, por lo que, para un mejor y mayor entendimiento del tema, de forma sucinta, una vez que se desarrolle el concepto de medio ambiente, se hará la referencia de los antecedentes mundiales para abundar en el aspecto nacional de forma especial.

a) El concepto de medio ambiente.

El maestro Raúl Brañes Ballesteros, refiere en su Manual de Derecho Ambiental Mexicano que, la connotación *medio ambiente*, se vincula fundamentalmente al sistema natural –ecosistema- en el que viven los seres vivos, pero con una tendencia clara a la consideración de los elementos socioculturales y de interacción social, económica y política.¹³

La vida de todos los organismos, es posible sólo dentro de la biosfera, que es el espacio que contiene los ambientes biológicamente habitables y en el que se integran la litosfera, hidrosfera y atmósfera, esto es, suelos, aguas y aire.¹⁴

¹³ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp. 20-23.

¹⁴ Cfr. Rivera López, Elena. *Diccionario de Biología para Estudiantes*. 1ª Edición. Miletto, Depósito Legal. Madrid. 2001. p. 67.

La idea de la continuidad de la vida sobre la tierra tiene que ver, a su vez, con el mantenimiento de las condiciones que la hicieron posible. Hasta ahora las formas de vida que conocemos han descansado sobre los grandes soportes naturales que son los suelos, las aguas y el aire. Los organismos vivos, incluido el hombre, han aparecido en la tierra y se han desarrollado y reproducido en una íntima relación con tales soportes, pero también en una estrecha relación entre ellos. Esta relación se ha expresado en el funcionamiento conjunto de elementos bióticos –vivos- y abióticos -no vivos-, a la manera de un sistema o ecosistema.¹⁵

La naturaleza se ha modificado a sí misma de manera periódica y desde siempre. Los numerosos elementos y las complejas relaciones que, momento a momento permiten que la vida sea posible, se denomina *ambiente*, el cual debe considerarse como un todo: Algo formará parte del ambiente sólo en la medida en que pertenezca al sistema ambiental de que se trate.

El *maestro de ambientalistas*, Raúl Brañes Ballesteros, atinadamente expone que la expresión medio ambiente se presenta de forma redundante. Así, el ilustre chileno, razona que en la época en que dicha expresión se incorporó a los usos de la lengua española, las palabras medio y ambiente no eran estrictamente sinónimos, pero el primero de ellos estaba implicado en el segundo, como se puede verificar en la 19ª edición del Diccionario de la Real Academia Española, en donde el término *medio* era definido, entre otras acepciones, como el fluido material dentro del cual un sistema está inmerso y a través del cual se realizan los intercambios de materia y energía del mismo sistema con el exterior, lo que indudablemente era algo implicado en el término *ambiente* -de *ambiens* o *ambientis*, que es lo que rodea o cerca-. Por consiguiente, la expresión *medio ambiente* presentaba una cierta redundancia interna, cuando ella fue difundida a partir de mil novecientos setenta y dos y como una secuela idiomática de la ya histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, habida cuenta que “el centro de interés de esa conferencia se fue desplazando del *medio*

¹⁵ Cfr. Jessop, Nancy Meyer. *Biosfera: Los Seres Vivos y su Ambiente*. Primera Edición. Omega. Barcelona. 1975. pp. 945-966.

humano (*human environment* o *environnement humanin*) al *medio* en general (*environment* o *environnement*), por lo que se estimó necesario sustituir la expresión española "medio humano" por otra más apropiada. Pero, en vez de sustituirla por "medio" o "ambiente", se prefirió acuñar la nueva expresión "medio ambiente..."¹⁶ que ha dado lugar a innumerables debates.

A pesar de todo, la expresión ha adquirido a través de su uso, una cierta legitimidad que la propia Real Academia Española ha reconocido, como se puede ver en la 21ª edición de su Diccionario, en la que medio ambiente aparece incorporado como una expresión de la lengua española que denota el conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos y, por extensión, el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales, etc. que rodean a las personas.

Ambiente no es sinónimo ni de ecología - acepción acuñada por Ernst Haeckel para designar una disciplina que estudiaba las relaciones del hombre y su ambiente- ni de calidad de vida, aunque es insoslayable la relación íntima entre dichos conceptos.¹⁷

Así entonces, hemos de considerar al medio ambiente como el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

Resulta ilustrativo precisar que, la Ley Ambiental del Distrito Federal vigente, en su artículo 5º, párrafo quinto, establece:

"Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás

¹⁶ Brañes Ballesteros. Op. Cit. p. 20.

¹⁷ Cfr. Ibidem. p. 23.

organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados. Deberá entenderse también como medio ambiente.

b) El estado y la tutela del medio ambiente desde la perspectiva mundial.

En una nación organizada, como lo es un estado de derecho, la sociedad está regida por leyes que establecen los poderes públicos, determinan sus atribuciones y garantizan a los ciudadanos sus derechos fundamentales. Estas normas deben ser observadas tanto por los administradores como por los administrados y, en caso de que ello no sea así, dicha observancia les puede ser impuesta, incluso de manera coactiva. En ese contexto se inscribe la gestión pública y, por ende, la gestión ambiental del Estado.

Como un llamado a ponderar el justo valor del ambiente, no resulta exagerado afirmar que desde el alborar de la conciencia hasta el seis de agosto de mil novecientos cuarenta y cinco, el hombre hubo de vivir con la perspectiva de su muerte en tanto que individuo: A partir del día que la primera bomba atómica eclipsó el sol en la vertical de Hiroshima, la humanidad en su conjunto ha tenido que vivir con la perspectiva de su extinción como especie.¹⁸

La preocupación sobre las cuestiones ambientales inició a finales del siglo XIX, sin embargo, no fue sino en la segunda mitad del siglo XX cuando la humanidad ha tenido que enfrentar el reto del deterioro ambiental.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial la sociedad se sitúa en una encrucijada de difícil solución: Empezar una ambiciosa reestructuración o dejar que el mero decurso de la historia marcara sus designios.

A finales de la década de los sesentas y mediados de los setentas, irrumpen movimientos sociales con cierto fundamento pacifista y así el retorno a lo natural asalta a la humanidad. "En las consignas de amor y paz, la Comuna de París, el

¹⁸Cfr. Michel, Henri. tr. Eduardo Ripoll Perelló y Sylvia Ripoll López. *La Segunda Guerra Mundial*. (Vol. II). 1ª Edición. Akal. Madrid.1990. pp. 477-485.

naturalismo, el vegetarianismo, los krishnas, los hippies, los beatniks, las feministas, los gay, el indigenismo, aparece también el movimiento ecologista, primero con versiones conservacionistas para derivar en movimientos ambientales y aun en partidos políticos denominados verdes".¹⁹

En esa época la opinión pública de diferentes países comenzó a cobrar conciencia sobre la conservación del medio ambiente, lo cual se vio reflejado en el plano jurídico, dándose así una respuesta estatal; sin soslayar el hecho de que el hombre, al haber encontrado en su medio natural el punto de referencia para sus posibilidades de acción transformadora, se ve en la necesidad de sesgar, en aras de un régimen económico cada vez más poderoso, ciertos bienes jurídicos entre los que se presenta el medio ambiente, y es así que, como respuesta a dicha situación, el derecho se erige como un baluarte en la protección del medio ambiente; en otras palabras, el orden internacional tuvo que empezar a tomar en cuenta las demandas que surgían de las voces de alerta sobre el deterioro del planeta.

A raíz de la Guerra Fría, la cual remontó al mundo al horror de Hiroshima y Nagasaki, la humanidad comprendió la fragilidad del planeta tierra: Su total destrucción podía ser cuestión de segundos; sin embargo, el aspecto nuclear no era la única preocupación: La contaminación, el lento deterioro, la deforestación y la erosión eran amenazas que implicaban mayor peligro debido a que la causa era indefinida y todos serían responsables, emergiendo así la conciencia de la protección del medio ambiente, la cual se subraya, encontró apoyo en el derecho, en razón de que lo importante no era disponer de recursos naturales, sino contar con su adecuada distribución y normas que los respaldasen.

Se abrieron espacios para la discusión, hasta que el tema llegó al seno de las asambleas ordinarias de Organización de las Naciones Unidas.

¹⁹ Carmona Lara, María del Carmen. *Derechos en Relación con el Medio Ambiente*. 1ª Edición. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000. p. 30.

La primera gran reunión que se proyectó a finales de los setenta fue la Conferencia de Estocolmo, a la que le precedieron una serie de reuniones preparatorias que se iniciaron con el *Informe Founex*. Dicha conferencia se celebró del cinco al dieciséis de junio de mil novecientos setenta y dos, contando con la participación de ciento trece países, entre los cuales no figuró el entonces bloque soviético.²⁰

El resultado de la Conferencia de Estocolmo, fue la histórica *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* que respondió a la necesidad de un criterio y principios comunes que ofrecieran a los pueblos del mundo la inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano; fortaleciendo el reconocimiento de conceptos como ecología, ecosistema, medio ambiente, sociedad y desarrollo. Dicha Declaración, constituida por un preámbulo de siete puntos, veintiséis principios, un plan de acción para el medio humano, ciento nueve recomendaciones, disposiciones institucionales y financieras y un conjunto denominado *otras resoluciones*, se traduce en un claro intento de carta magna sobre ecología y desarrollo.

La Declaración que se adoptó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, sirve de base a la evolución que se opera en el plano internacional y, a menudo, también en diferentes países del orbe. En dicha proclama, el derecho al medio ambiente se revela desde el primero de sus principios, como sigue:

"El hombre tiene un derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a condiciones de vida satisfactorias, en un medio ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar. Tiene el solemne deber de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. Al respecto, las políticas que fomentan o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, las formas coloniales u otras, de opresión y dominación extranjeras, son condenadas y deben ser eliminadas."

²⁰ Cfr. Carmona Lara, María del Carmen. Op. Cit. p. 31.

Este primer principio de la Declaración de Estocolmo revela tres aspectos de lo que se podría denominar el *derecho al medio ambiente*, mismos que pueden establecerse de la siguiente manera:

La Declaración de Estocolmo le dio a la connotación *derecho al medio ambiente adecuado*, el calificativo de *un medio ambiente cuya calidad permita vivir al hombre en la dignidad y el bienestar*.²¹

En ese tenor, como debate filosófico se presenta el hecho de cuestionarse si el medio ambiente debe definirse con relación al hombre, o por sí mismo, por su valor intrínseco independientemente del ser humano. Aunque a fin de cuentas, es incuestionable que los seres humanos forman parte del universo, por lo que el hombre no puede ignorar los equilibrios fundamentales de los sistemas de los que forma parte: El hombre debe reintegrarse en el universo, entre los demás elementos que lo integran.²²

Se da un reencuentro del equilibrio fundamental entre derechos y deberes del hombre, enunciado desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en mil novecientos cuarenta y ocho, ello al establecerse el "solemne deber de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras."²³

Cierto número de disposiciones constitucionales o legislativas proclamaban, con anterioridad a Estocolmo y de manera más o menos indirecta, el derecho al medio ambiente; sin embargo, no fue sino hasta mil novecientos setenta y dos que se planteó el problema de la formulación y proclamación de tal derecho, cuyo simple reconocimiento no resuelve el problema de su realización.²⁴

²¹ Cfr. Varios. *La Protección Internacional de los Derechos del Hombre: Balance y Perspectivas*. 1ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1983. p. 108.

²² Cfr. *Idem*.

²³ Cfr. *Ibidem*. p. 109.

²⁴ Cfr. *Idem*.

Aclarado el papel fundamental de la Conferencia de Estocolmo –sobre la cual se hablará de forma más detallada en un apartado exclusivo del presente ensayo–, resulta válido insistir que, a partir de ésta, la comunidad internacional toma conciencia real de la necesidad de la protección y mejoramiento del ambiente, lo cual motivó el nacimiento de organizaciones mundiales especializadas en materia ambiental y la institucionalización del Programa de las Naciones Unidas (PNUMA), que tiene como finalidad el desarrollo de técnicas e investigación sobre el derecho ambiental, a través de lo cual puede entenderse de qué forma, paulatinamente claro, se ha adquirido una conciencia en torno a la protección ambiental como única vía de garantizar un ambiente propicio para las generaciones futuras, preocupación constante en las últimas décadas, que justificó el origen de la normatividad jurídica protectora del ambiente en todos los países del mundo.

c) México: Referencias de la tutela del medio ambiente.

Desde el Constituyente de 1917, se contemplaba la función social de la propiedad, y con esto se sentaron jurídicamente las bases para que el mismo Estado pudiera controlar la utilización de los recursos naturales, aunque éstos pudieran formar parte de la propiedad privada, sistema que descansaba en una premisa ideológico-jurídica, a saber, que la propiedad de las tierras y de las aguas correspondía originariamente a la nación, dejándose asentada la idea fundamental de que la nación tenía en todo tiempo el derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dictare el interés público, lo que significaba consagrar el principio de la función social de la propiedad privada.²⁵

El artículo 27 de la Constitución del diecisiete, proclama que la nación tendría en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los entonces llamados *derechos naturales*, hoy día conocidos como *recursos naturales* susceptibles de apropiación. Disposición cuyo objeto

²⁵ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp. 67-69.

consistía en hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

De la lectura anterior puede detectarse la evolución legislativa con relación a la Constitución Política de mil ochocientos cincuenta y siete que, al respecto, desarrollaba una concepción de propiedad privada como un derecho absoluto en la cual no cabía la idea de la protección a los recursos naturales, pues el dueño de las cosas gozaba del derecho de usar y disponer de ellas libremente.²⁶

No fue sino hasta junio de mil novecientos setenta y uno que se integra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el término *contaminación*: Las ideas de prevención y control de la contaminación ambiental se incorporan explícitamente en la Ley Cimera.²⁷

En su libro *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, el maestro Raúl Brañes, nos ilustra el contexto que imperaba a finales de la década de los sesenta con las siguientes palabras: "...predominaba casi sin contrapeso la idea de que la protección al ambiente tenía que ver exclusivamente con el peligro de la contaminación. Dicho enfoque estaba vinculado, a su vez, con la naturaleza de los problemas ambientales de las sociedades industrializadas, que eran de contaminación. Este tipo de problema también se había hecho presente entre nosotros. Por eso la manera jurídica de enfrentarlo fue por medio de un nuevo ordenamiento jurídico, que de acuerdo con la visión que existía de la problemática ambiental, se denominó Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental"²⁸

En ese entonces, el régimen mexicano en materia ambiental era reflejo de la adopción de un sistema económico-jurídico de corte liberal en donde no existía

²⁶ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1995*. 19ª Edición. Porrúa. México. 1995. pp. 222-250.

²⁷ <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/340/11.pdf>

²⁸ Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 78.

una política ambiental armónica, coherente y congruente que planeara objetivos a largo plazo.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental se erige como el primer antecedente histórico mediante el cual el Estado pretende unificar la legislación en materia de prevención y control de la contaminación adoptando la particularidad de un código marco, modalidad que se había iniciado con la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Salud y la Ley de Planeación.²⁹

En ese contexto, hasta la década de los setenta, México, en armonía con las tendencias mundiales, decide dar mayor importancia al marco jurídico-ambiental.

El primer antecedente del derecho a un medio ambiente sano en la legislación nacional es el principio primero de la Declaración de Estocolmo, firmado y ratificado por nuestro país, postura que ha venido a confirmarse en la similar Declaración de Río de Janeiro de mil novecientos noventa y dos, que también en su principio primero establece que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.³⁰

Este derecho a un ambiente adecuado, aparece como principio de política ambiental en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ordenamiento cuyo desarrollo tendrá lugar en un apartado específico del presente trabajo de tesis.

En ese contexto, surgen las propuestas para incluir el derecho a un medio ambiente adecuado en la Carta Magna, gracias a intervenciones importantísimas como la del maestro Lucio Cabrera Acevedo, quien exponía como razones para elevar a rango constitucional el derecho al medio ambiente adecuado,

²⁹ Cfr. Quintana Valtierra, Jesús. *Derecho Ambiental Mexicano*. 1ª Edición. Porrúa. México. 2000. pp. 77-130.

³⁰ <http://www.rolac.unep.mx/docamb/esp/dr1992.htm>

argumentando que varias constituciones del mundo lo habían hecho ya, que tal derecho se asemejaba a los denominados *derechos sociales*, que por su naturaleza, ese derecho no podría quedar relegado en leyes secundarias, que sólo la Constitución puede obligar con una máxima jerarquía, al legislador, al poder ejecutivo, al juez y a los administrados y porque así se puede establecer equilibrio entre el derecho al desarrollo y el derecho de protección al ambiente.³¹

Opiniones no menos importantes emitió en su momento, de forma por demás visionaria, el maestro Raúl Brañes Ballesteros, quien concluye que en México se ha configurado un sistema de gestión ambiental que se creó como un sistema centralizado, sectorializado y sin participación social, pero que últimamente, se ha transformado en un sistema más descentralizado y participativo, habida cuenta que se ha hecho patente la importancia que el aspecto ambiental representa para el hombre, preocupación que rebasa fronteras, pues hoy día, las alteraciones al medio ambiente no son regionales sino globales.³²

³¹ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. *El Amparo Colectivo Protector del Derecho al Ambiente y de otros Derechos Humanos*. 1ª Edición. Porrúa. México. 2000. pp. 71-74.

³² Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp. 130-132.

3.- EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

Tanto en nuestra Constitución Política como en el derecho en general, han nacido disposiciones que protegen a la persona, no en su carácter individual, sino como miembro de un grupo con intereses comunes, o de la sociedad en general, creándose así los llamados *derechos sociales*, situación que los tratadistas han puesto en la mesa de debate, sobre todo cuando ello trae como implicación referir entonces a las *garantías sociales*, lo cual implicaría, de entrada, cuestionar el contenido de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposición conocida como *Fórmula Otero*, que a la letra precisa:

"Artículo 107.- 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:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada;"

(...)

Lo cual se traduce en que nuestro sistema jurídico refiere acciones individuales de amparo, no existiendo por tanto, acciones de tipo *colectivo*, situación que más adelante será retomada en un próximo capítulo.

El maestro Juventino V. Castro, a raíz de una idea del maestro Alfonso Noriega Cantú, estima que no hay garantías individuales y garantías sociales, sino solamente hay garantías constitucionales que son en un gran número de casos, derechos del hombre que están amparados por una institución procesal constitucional, "pero que siguen siendo de carácter individual y personalísimo, aunque la acción pueda ejercerse por personas morales, respecto de sus derechos patrimoniales, ya que no de los físicos que en ellas son inexistentes".³³

³³ Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*. 11ª Edición. Porrúa. México. 2000. p. 37.

Insoslayable es que las llamadas *garantías sociales* implican una protección jurídica para los grupos mayoritarios de la sociedad, consideración de la cual, como lo refiere el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, se desprende que dicha clase de garantía, tutela, por medio del derecho, los intereses sociales, y que, por consiguiente, los conceptos *garantía social* e *interés social* se encuentran unidos.³⁴

Con base en las ideas del profesor emérito citado, podría pensarse que el interés social es el equivalente al interés de la sociedad, o sea, de la misma colectividad humana, sin embargo, dicha sinonimia no es perfecta. En toda sociedad existen diferentes grupos humanos que, a su vez, representan un conjunto de intereses de diferente contenido, siendo incorrecto por tanto, hacer referencia a un solo interés social, cuando existen varios intereses sociales que operan en el contexto de la sociedad misma.³⁵ En ese sentido, la garantía social puede tener como contenido de preservación jurídica, cualquiera de los siguientes tipos de interés social:

- Aquel que, a través de medidas legislativas o administrativas pretende satisfacer alguna necesidad que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad.
- El que se presenta cuando se trate de solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole que vaya a afectar a grupos mayoritarios de cualquier colectividad.
- Aquel tendente en la propensión de mejorar las condiciones vitales de los grupos mayoritarios de cualquier colectividad.³⁶

³⁴ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 32ª Edición. Porrúa. México. 2000. p. 721.

³⁵ Cfr. Idem.

³⁶ Cfr. Ibidem. pp. 722 y 723.

He realizado una referencia directa a estos derechos sociales en razón de que, innumerables doctrinarios estiman que el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, ha nacido como un derecho social, al entrañar una necesidad de carácter colectivo, sin embargo un número no menor de estudiosos, se encuentran convencidos de que el derecho ambiental referido, puede catalogarse como garantía individual. Lo indudable es que, un derecho como el que nos ocupa, encuentra serias dificultades para encuadrar en los criterios comúnmente aceptados que clasifican a las garantías en individuales y sociales. Ello es así habida cuenta que, hablar de una garantía a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, conlleva a estimarla como *sui generis*, atentos a su contenido, máxime si al mismo tiempo refleja un carácter individual y uno social, caracterizándose, por incluir a la par, aspectos que, sin la corresponsabilidad de los gobernados, el Estado difícilmente podría cumplir, es decir, entrañan un valor moral solidario.³⁷

En la doctrina han nacido corrientes que refieren al derecho que nos ocupa, como *garantía convergente, derecho de los pueblos, nuevo derecho humano, derecho de cooperación, derecho de solidaridad, derecho colectivo y derecho humano de tercera generación*. Esta última denominación -que por cierto goza de mayor aceptación-, encuentra origen en la post- guerra, a partir de los años cincuentas, cuando la destrucción europea y las dificultades del llamado tercer mundo hicieron pensar en el desarrollo de las sociedades y en el óptimo uso de sus recursos naturales; derechos que complementaron definitivamente la mirada protectora sobre el ser personal y colectivo, natural y cultural, histórico y concreto de los hombres y de sus vidas.

Otra característica de estos derechos es que son de corte liberal y que "han dejado las posturas utilitarias e individualistas para dar paso a las solidarias e intergeneracionales."³⁸

³⁷ Cfr. Lara Ponte, Rodolfo. *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*. 1ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1993. 172.

³⁸ Figueroa Neri, Aimee. *Fiscalidad y Medio Ambiente en México*. 1ª Edición. Porrúa. México. 2000. p. 71.

Se ha producido una universalización de los sujetos de los derechos humanos. Si en los *derechos de la primera generación y segunda generación* el sujeto activo era la persona individual y el sujeto pasivo era el Estado, en los *derechos de la tercera generación*, el sujeto activo y pasivo son la persona individual, los grupos sociales, los pueblos, las comunidades nacionales, el Estado y la comunidad internacional.

La mayoría de las disposiciones que reconocen el derecho al medio ambiente, el principal deudor es el Estado, quien casi siempre asume la obligación de proteger el medio ambiente. Los individuos tienen también obligaciones en la protección del medio ambiente; aunque cabe destacar que dichos deberes no han sido tan claramente proclamados. En el caso que nos ocupa, los individuos no solamente se erigen como acreedores frente al poder público sino que también se convierten en deudores frente a la colectividad y otros individuos, dejándose ver la naturaleza especial del derecho al medio ambiente adecuado.

Resulta evidente que individuos, personas morales públicas o privadas, deben convertirse en acreedores y deudores, lo que a fin de cuentas nos ayuda a establecer que el derecho al medio ambiente adecuado es un derecho individual y colectivo a la vez, cuya regularización debe tender en todo momento a ponderar tal principio, para que dicha prerrogativa humana sea efectiva y tenga vigencia real en lo posible.³⁹

Lo anterior demuestra que las tradicionales garantías, que estaban referidas exclusivamente a la labor del Estado, han demostrado su insuficiencia y están siendo desbordadas por las garantías jurídicas no estatales, de carácter social y por las garantías extraordinarias o de autotutela.

³⁹ Cfr. Moyano Bonilla, César. *Derecho a un Medio Ambiente Sano*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Biblioteca Jurídica Virtual. No. 82. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

La inscripción del derecho al medio ambiente en una Constitución significa, precisamente el reconocimiento del valor que debe otorgarse a la protección del medio ambiente.

Desde el punto de vista del desarrollo del derecho, se trata de una etapa fundamental en la creación de este nuevo valor social que la colectividad estatal reconoce como tal, y que proclama que debe ser protegido. Tal reconocimiento crea una obligación, por lo menos moral, para el legislador, el cual, en lo sucesivo, debe tomar medidas a fin de asegurar la realización del principio así proclamado.

La inscripción del derecho al medio ambiente en la Carta Fundamental, permite asignar, si no la prioridad, al menos la igualdad a la protección de la biosfera, en relación con otros intereses nacionales, y especialmente económicos, cuando los órganos estatales deben arbitrar entre intereses concurrentes.⁴⁰

Un derecho al medio ambiente constitucionalmente garantizado permite también colmar las lagunas de la legislación existente cuando situaciones nuevas se presentan ante los órganos del poder ejecutivo o del judicial, y es bien sabido hasta qué punto es rápida la evolución en materia de medio ambiente, como consecuencia de las rápidas transformaciones de la economía e, igualmente, del avance del conocimiento de la biosfera. "Así pueden evitarse, o al menos atenuarse, los eventuales retrasos de la legislación o de las medidas administrativas en relación con las necesidades reales."⁴¹

Las técnicas mediante las cuales las diferentes constituciones reconocen el derecho al medio ambiente son distintas. Algunas constituciones enuncian directamente el principio de que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente conveniente, *sano y ecológicamente equilibrado, no contaminado, apropiado para el desarrollo de la vida así como a la preservación del paisaje y de*

⁴⁰ Cfr. Varios. Op. Cit. p. 111.

⁴¹ Idem.

la naturaleza. Otras constituciones subordinan el derecho al medio ambiente a la protección de la salud o por lo menos, vinculan la salud con el medio ambiente.

Cabe preguntar entonces, ¿quién debe hacer respetar el derecho a un medio ambiente adecuado?. Ante todo, al Estado y a la colectividad nacional bajo sus diversas formas, dado que los ciudadanos no pueden tener un derecho al medio ambiente, en tanto el Estado no tenga un deber correspondiente. En ese sentido, resulta fundamental vincular los derechos de los individuos con los deberes del Estado.

Es ilustrativo referir las palabras del maestro Alexander Ch. Kiss que, en diversas ocasiones, ha sostenido que, para nada era necesario garantizar mediante disposición constitucional el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, siendo suficientes, para el efecto, las leyes ordinarias destinadas a proteger el medio ambiente en general.⁴²

Teóricamente, pueden imaginarse dos hipótesis en que la protección del derecho al medio ambiente puede asegurarse mediante leyes carentes de carácter constitucional. Puede ser el caso de leyes generales consagradas al conjunto de la protección del medio ambiente, puede ser también el caso de leyes sectoriales.

Como quiera que sea, el elemento esencial que permitirá elucidar la cuestión de si puede considerarse que tales disposiciones confieren explícitamente un derecho al medio ambiente, es la posibilidad otorgada o negada al individuo para hacer valer un derecho cualquiera tendente a lograr la aplicación de las disposiciones en cuestión, idea que en apartados próximos será desarrollada más a fondo, al constituir la esencia del debate de la presente exposición.

En nuestro país, si bien es cierto la primera referencia que se hizo a un aspecto medio ambiental en la Constitución Política fue en junio de mil novecientos setenta y uno, cuando se incorporó el término *contaminación*, no

⁴² Cfr. Varios. Op. Cit. p. 110.

menos cierto es que es hasta el veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve, -con la adición al artículo cuarto de la Carta Magna-, que los esfuerzos de connotados juristas como Marco del Pont y Lucio Cabrera Acevedo se vieron realmente reflejados, habida cuenta que dicho numeral de derecho, tuvo a bien establecer que *toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*, determinación vigente en nuestros días que, si bien es cierto representa un gran logro legislativo -al menos, teóricamente está mejor protegido el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de los individuos-, también es cierto que no basta su simple enunciado, en virtud de que ello es equivalente a una declaración de buenas intenciones, ya que no existe la menor duda de la necesidad de establecer la forma y términos de hacer valer tal derecho, es decir, establecer los instrumentos procesales para una apropiada tutela de dicho derecho fundamental, con independencia de las acciones civiles, penales y administrativas previstas en la legislación común.⁴³

Con base en una interpretación integral y razonada del artículo 4º, párrafo quinto de nuestra Constitución Política, debe realizarse una adecuada reforma judicial, a fin de crear los instrumentos procesales para una apropiada tutela del derecho que nos ocupa por indebida aplicación o inobservancia de la legislación ambiental, lo cual puede configurarse a través de las llamadas acciones de grupo o colectivas que, para su constitución requieren, por lo menos, de cuatro elementos: El grupo, un interés jurídico amplio para proteger no sólo un derecho subjetivo del actor sino su interés legítimo para defender los intereses y derechos de los miembros del grupo, la representación y la sentencia que sea favorable debe ser *erga omnes*, es decir sus efectos deben de ser generales,⁴⁴ lo cual, tal y como lo ha dilucidado el Proyecto de la Ley de Amparo, requiere limitar o derogar la llamada *Fórmula Otero*.

Como el lector podrá percatarse, la postura de la tesista puede dar lugar a enriquecedores debates, más aún si consideramos que autores como la maestra

⁴³ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. Op. Cit. pp. 67-74.

⁴⁴ Cfr. Ibidem. pp. 2 y 3.

Marisela Cifuentes López, dirían que asegurar lo anterior, en un país donde el desconocimiento de la materia ambiental tiene índices alarmantes, es peligroso para la protección al ambiente; sin embargo, no podemos sustraernos de la realidad y pretender que existe una tutela efectiva con la simple inclusión en la Carta Fundamental del derecho que nos ocupa, cuya redacción original, vale la pena decirlo, también genera opiniones divididas. Hay estudiosos como la maestra Carmona Lara que estiman que la adición constitucional que nos ocupa no deja claro que el medio ambiente mencionado sea necesariamente sano.⁴⁵

Un debate no menos interesante se gesta al analizar la redacción del apartado constitucional de mérito. Algunos autores estiman que la idea que consagra dicho apartado, se refiere a los factores naturales con los que el ser humano se vincula de manera más próxima, dejándose sin protección a aquellos ecosistemas y elementos naturales que no le reportan al humano un beneficio directo y significativo y que, sin embargo, juegan un papel importante en el mantenimiento de la vida en el planeta.

Lo indudable es que la idea de medio ambiente adecuado o apropiado, debe ir acompañada de las correspondientes garantías procesales para hacerlo efectivo y evitar así que la disposición sea sólo una directiva de acción para los poderes constituidos, y se erija como una norma perceptiva que permita su tutela jurisdiccional, sin perder de vista que el derecho a un medio ambiente sano o adecuado, se estructura mediante el derecho a la información ambiental, el derecho a la participación social en la toma de decisiones y el derecho a exigir la protección ambiental, prerrogativas que conforman el derecho a un medio ambiente adecuado.⁴⁶

⁴⁵ Memorias del Segundo Taller de Análisis de Reformas a la Legislación Penal en Materia Ambiental (convocado por la Fiscalía para Delitos Ambientales de la PGR, PROFEPA, INACIPE y la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, del 22 al 24 de febrero del 2000). Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados. México 2000. p. 88.

⁴⁶ Cfr. Cifuentes López Raúl, Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Besares Escobar, Marco A. Coordinadores. *Protección Jurídica al Ambiente. Tópicos del Derecho Comparado*. 1ª Edición. Porrúa. México. 2002. pp. 40-43.

4.- CONSIDERACIONES FINALES

Primera.- La actividad del Estado tiene por contenido teleológico el *bien común*. Al realizar, al obtener ese *bien común* por medio del desarrollo de su actividad, el Estado logrará que se perfeccione, que llegue a su meta la personalidad moral de los individuos; sin soslayar que, en el plano medioambiental, si bien es cierto se apostaba por el principio antropocéntrico, el cual afirma que el derecho está para servir al hombre, por la amenaza para los equilibrios ecológicos que representan las libertades y prerrogativas así concebidos, se ha venido construyendo un principio radicalmente diferente, a saber, el principio biocéntrico, el cual considera al hombre, no como ser apartado de la naturaleza, sino formando también parte de ésta, por lo que ambos tienen valor, hombre y naturaleza.⁴⁷

Segunda.- En el plano jurídico, el derecho y el Estado tienen fundamento para afirmar y defender la dignidad del hombre. Hoy, tal dignidad y libertades están amenazadas no por el hombre mismo, sino por otro factor: La explotación y agotamiento de los recursos naturales. De ahí que los ordenamientos jurídicos deban armonizar el desarrollo económico y la conservación de equilibrios de la naturaleza, para lo cual se deben elaborar nuevos valores, normas y técnicas jurídicas, y finalmente, principios comunes con aplicación en cualquier parte, ya que los problemas ambientales no tienen fronteras.⁴⁸

Tercera.- En el ámbito jurídico, bajo el enfoque biocéntrico, el ambiente debe ser protegido por el derecho y por el Estado. En ese tenor, debe considerarse a la humanidad como parte de la comunidad biótica, así como primar la tutela de valores colectivos frente a valores individuales.

⁴⁷ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp 28-36.

⁴⁸ Cfr. Jaques Salomón, Jean; Sagasti Francisco y Sachs Celine, comps.; tr. Susana Marin de Rawlison. *Una Búsqueda Incierta: Ciencia, Tecnología y Desarrollo*. 1ª Edición. Fondo de Cultura Económica. Serie: Lecturas, 82. El trimestre económico. México. 1996. pp. 312-315.

Cuarta.- En nuestro país, la preocupación por la materia ambiental, ha ganado espacios significativos, producto de una toma de conciencia general, que, como se verá más adelante, abarca los tres niveles de gobierno. Así, en armonía con la referencia que hace el maestro Martín Mateo en su obra *Manual de Derecho Ambiental*, -quien refiere las etapas en las que puede dividirse una evolución del derecho ambiental⁴⁹-, hemos de decir que en nuestro país, el desarrollo no sólo del derecho ambiental sino de su objeto de protección y estudio, arranca en el siglo XIX con las disposiciones de tipo higienista o sanitaria y de promoción de la agricultura y la industria, las cuales dieron lugar a legislaciones de protección ambiental de dimensión sectorial y finalmente a leyes que protegen las interrelaciones ambientales, normas más ambiciosas que intentan conectar los factores en juego, recogiendo en un normativa única todas las reglas relativas al ambiente, lo cual se conoce como *leyes marco*, que desarrollan una visión de abordar los problemas ambientales de forma sistemática,⁵⁰ lo cual nos lleva a afirmar que, la incursión del medio ambiente en la tutela estatal mexicana, se ha vuelto una realidad que, sin duda alguna, cada día exige la adopción de mejores mecanismos de protección.

Quinta.- Por más que el principio rector al medio ambiente adecuado se contemple en la Carta Fundamental, éste no será en realidad un derecho en sentido absoluto, sino hasta que sea desarrollado plenamente por la ley y sea por tanto detallada la forma de su salvaguarda a través de los mecanismos y acciones para su defensa. En ese tenor, más adelante se analizará si el juicio de amparo, hoy día representa o no, un medio eficaz para tutelar el medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas.

⁴⁹ Cfr. Martín Mateo, Ramon. *Manual de Derecho Ambiental*. 2ª Edición. Trivium. Madrid. 1998. pp. 18-53.

⁵⁰ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 115.

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

1.- Bases Constitucionales para la protección a un medio ambiente adecuado. A.- El artículo 73 fracciones XVI, base cuarta y XXIX-G (Anterior y posterior a 1987.) B.- El artículo 27, párrafo tercero (Anterior y posterior a 1987.) C.- Los artículos 25 y 26 (Desarrollo integral y sustentable.) D.- El artículo 4º, párrafo quinto. 2.- Legislación Federal. A. La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. B. La Ley Federal de Protección al Ambiente. C. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Anterior y posterior a las reformas de 1996 y 2001.) D. Los dispositivos reglamentarios de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. E. Las Normas Oficiales Mexicanas. 3.- Legislación del Distrito Federal. A. La Ley Ambiental del Distrito Federal (1996.) a) El Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal. B. La Ley Ambiental del Distrito Federal (2000 y reformas del 2002 y 2004.) a) El Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo. b) Las Normas Ambientales. C. El Código Civil para el Distrito Federal. D. El Código Penal para el Distrito Federal. 4.- Conferencias internacionales sobre medio ambiente adoptadas por México. A) La Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano. B) La Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 5.- Consideraciones finales.

1.- BASES CONSTITUCIONALES PARA LA PROTECCIÓN A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

A.- EL ARTÍCULO 73, FRACCIONES XVI, BASE CUARTA Y XXIX-G, (ANTERIOR Y POSTERIOR A 1987)

Para entender el desarrollo que ha sufrido el artículo 73 Constitucional en sus fracciones XVI, base cuarta y XXIX-G, es importante dar un repaso histórico, mismo que refiero en los siguientes términos:

En mil novecientos ocho, la Federación carecía de atribuciones para intervenir en materias de salubridad, por lo que cabía entender que esta facultad pertenecía exclusivamente a los estados. La reforma constitucional de ese año le otorgó al Congreso de la Unión la facultad de dictar leyes sobre *salubridad general de la República*, sin embargo, no se definió lo que debía entenderse por

salubridad general de la República, por lo cual, quedó en manos del mismo Congreso de la Unión determinar el alcance de esa nueva facultad⁵¹; prerrogativa que en sí presenta limitantes como las correlativas:

El Congreso de la Unión no puede transformar de manera arbitraria algo local en general, en el sentido propio de la palabra. En el proyecto presentado por Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro, se mantuvo la idea de que el Congreso de la Unión estaba facultado para legislar sobre salubridad general de la República. En efecto, el proyecto sometido a la consideración de los constituyentes incluyó entre las facultades del Congreso de la Unión la de *dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad en general de la República*. Por iniciativa del Dr. J.M. Rodríguez, empero, se puso en discusión en el Congreso Constituyente la idea de agregar a esa fracción cuatro nuevos incisos –las hoy llamadas cuatro bases de la fracción XVI del artículo 73 constitucional- idea que fue aprobada por ciento cuarenta y tres votos contra tres, luego de un intenso debate que se centró fundamentalmente en la amplitud de las atribuciones que se otorgaban al Consejo de Salubridad General que se estaba creando y al entonces Departamento de Salubridad, así como en las facultades que se estaría cercenando a los estados.⁵² En esas bases quedó establecido lo siguiente:

"1ª.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias. 2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República. 3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. 4ª. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la

⁵¹ Cfr. *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. 4ª Edición. Cámara de Diputados, LV Legislatura. México. 1994. pp. 535-570.

⁵² Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 15ª Edición. Porrúa. México. 1997. pp. 127-130 y 383.

especie humana, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen.”⁵³

La iniciativa de reforma constitucional de 1971 que se está comentando se formuló como una adición a la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, que proponía introducir la expresión *así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental* en el texto de esa base, de modo que la idea de la contaminación ambiental fuera incluida en las funciones vinculadas al concepto de *salubridad general de la República*.

La adición propuesta para la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política fue aprobada sin mayor debate por el Poder Constituyente Permanente y publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de julio de mil novecientos setenta y uno, cuya entrada en vigor se registró cinco días después. De esta manera, la mencionada base refirió que las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen.⁵⁴

Comparto la idea del maestro Raúl Brañes Ballesteros, quien estima que dicha reforma constitucional, adolece de excesos y omisiones. A su dicho, al aparecer la materia de prevención y control de la contaminación mencionada en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, se transformó constitucionalmente en una materia federal y, por tanto, “quedó fuera de las atribuciones de cada estado la facultad de legislar sobre la materia, como una cuestión de salubridad local”⁵⁵. Dicha federalización, como más adelante se analizará, no le proporcionó a la Ley que se había expedido sobre la materia, el fundamento constitucional que le era necesario.

⁵³ Cfr. Varios. *Derecho Constitucional a la Protección de la Salud*. 2ª Edición. Miguel Ángel Porrúa. México. 1995. pp. 80-100.

⁵⁴ <http://www.bma.org.mx/publicaciones/ediciones/homenaje/mexicoenvia/mexp.html>.

⁵⁵ Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 80.

La situación jurídica cambió radicalmente con las reformas que sufriera el artículo 4º constitucional en mil novecientos ochenta y tres, referidas al derecho a la protección a la salud, al desprenderse de dicho numeral la disposición de que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que 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.

Ello significó que la prevención y control de la contaminación ambiental, desde la perspectiva de la protección de la salud humana -que fue constitucionalmente federalizada como materia de salubridad general en mil novecientos setenta y uno- podía dejar de serlo en la forma que dispusiera el Congreso de la Unión, en razón de que la salubridad general ya no era una materia comprendida de manera necesaria en la órbita de las facultades exclusivas de la Federación.

Como dato referencial, el Consejo de Salubridad General, quien constitucionalmente tiene la facultad de establecer medidas para la lucha en contra de la contaminación ambiental y la protección al ambiente, si bien hasta la fecha y desde su creación en mil novecientos diecisiete no ha ejercitado estas facultades -que podemos denominar de excepcionales para hacer frente a una emergencia-, existe la posibilidad que, ante una contingencia ambiental, opere esta autoridad, que es la máxima en materia ambiental y que tiene su fundamento en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁶

Dándole seguimiento al desarrollo legislativo del artículo constitucional en análisis, en agosto de mil novecientos ochenta y siete, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 73 y 27 constitucionales.⁵⁷

⁵⁶ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pp. 375-390.

⁵⁷ Diario Oficial de la Federación. 10 de agosto de 1987.

Dada la naturaleza del apartado que se desarrolla, nos ocuparemos únicamente a precisar los cambios que sufrió el artículo 73 de la Ley Címera.

Se incorporó el inciso G a la fracción XXIX, con el objeto de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de restauración y preservación del equilibrio ecológico. Textualmente el precepto citado señala:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

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

Al respecto, resulta ilustrativo remitirnos al Manual de Derecho Ambiental Mexicano del Dr. Raúl Brañes Ballesteros, quien define un vocablo clave que conforma la anterior transcripción, a saber, concurrencia.

El maestro chileno precisa que la idea de la concurrencia se ha manejado, invariablemente, como un sistema de distribución de competencias respecto de una misma materia que lleva a cabo el Congreso de la Unión entre los tres diversos órdenes de gobierno existentes en la República, teniendo en cuenta los distintos componentes que integran dicha materia, pero en la que subyace también la idea de que esas facultades se deben ejercer de una manera coordinada por tratarse, en definitiva, de una misma materia y, por consiguiente, de una misma gestión.⁵⁸

En materia ambiental, las facultades concurrentes se entenderán como aquellas que de manera simultánea pueden ejercer la Federación, los estados y los municipios y que coinciden en la preservación y restauración del equilibrio

⁵⁸ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 89.

ecológico y la protección al ambiente, mediante una distribución de competencias y de forma coordinada.

Lo anterior, en armonía con el siguiente criterio sostenido por nuestro Máximo Tribunal:

"Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, Enero de 2002 Tesis: P.J. 142/2001 Página: 1042

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno."

La reforma en comento, permitió la participación de los gobiernos de los estados y municipios en los asuntos ambientales, los cuales estaban conferidos exclusivamente a la Federación. De esa manera, fueron establecidas las bases de una descentralización.

En este punto, vale la pena dar lugar al debate. Así entonces, ilustrativo resulta referir que algunos autores como el maestro Jorge Carpizo, estiman que, gramatical y jurídicamente, no es lo mismo establecer concurrencias con relación a las competencias, que distribuir competencias. Antes bien, son supuestos que se excluyen recíprocamente: Mientras la concurrencia, implica la participación en un asunto específico de dos autoridades distintas, facultadas para conocer y resolver respecto del mismo; la distribución de competencias, significa el reparto de atribuciones entre autoridades, por virtud del cual la facultad que corresponde a una autoridad es exclusiva de ésta, excluyendo a otras autoridades y viceversa.⁵⁹

Don Jorge Carpizo refiere que, cuando en México se habla tanto en la Constitución como en la jurisprudencia de facultades concurrentes, técnicamente debería referirse a facultades coincidentes. Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, mientras que 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."⁶⁰

De acuerdo con los autores citados y con base en los artículos 16, 40, 41, 103 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país no existen técnicamente facultades concurrentes, sino coincidentes, ya que nuestro orden jurídico sí prevé éstas, mas no aquéllas.

A fin de cuentas, lo trascendente es considerar que, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G de la Carta Magna, la Constitución Federal y las Constituciones Estatales, en sus respectivos ámbitos, son las que deben establecer la distribución de atribuciones en materia ambiental, entre los

⁵⁹ <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comelegs/inicio/PonenEdos/Son/25-003.html>.

⁶⁰ Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 5ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1990. p. 253.

funcionarios federales, estatales y municipales, tendencia que hoy día se desarrolla. Como ejemplo, respecto a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, su competencia se encuentra en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el 9º de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Las reformas a los artículos 73 y 27 constitucionales, fueron la base para que, en su momento, se expidiera la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero también para el desarrollo de legislaciones ambientales de carácter local, e incluso municipal, en razón de que, a partir de ese momento, la legislación ambiental dejó de ser exclusivamente de carácter federal. Gracias a dicha adenda, el Congreso de la Unión hoy día puede y debe distribuir los asuntos ambientales en los tres niveles de gobierno, en la forma que el propio Congreso lo determine. Así, las atribuciones ambientales que estaban concentradas en la federación, pueden ser otorgadas a los gobiernos de los estados y los municipios. Ello guarda lógica si consideramos que la problemática ambiental, tiene una naturaleza regional que requiere entonces de políticas específicas que consideren las particularidades de cada ecosistema, lo cual, si bien no se opone a la existencia de una política nacional del ambiente, se presenta ineficiente cuando no va acompañada de políticas específicas para cada región, en razón de que la finalidad es hacer compatible "la existencia de la política ecológica nacional con la política ecológica local."⁶¹

En suma, el numeral constitucional que nos ocupa, contiene los principios que establecen atribuciones referidas a las medidas del Consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación, así como el sistema de concurrencias en materia ambiental, artículo que, como más adelante se analizará, se encuentra íntimamente ligado con otros numerales de la Carta Fundamental que, en general, preconizan la necesidad de proteger el medio ambiente.

⁶¹ Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 93.

B.- EL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO TERCERO (ANTERIOR Y POSTERIOR A 1987)

El desarrollo de la legislación ambiental fue posible al amparo de las disposiciones relativas al derecho de propiedad que se contienen en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que, en sus inicios, permitió condicionar la utilización de recursos naturales al interés definido por la Nación, al tiempo que dieron fundamento a los poderes públicos para imponer limitaciones a las vocaciones económicas, en aras de un desarrollo equilibrado; aunque, como se desarrollará más adelante, el derecho ambiental mexicano como disposición formal, comienza a delinearse en los años setentas, de cara a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano celebrada en Estocolmo, en mil novecientos setenta y dos.

La prescripción del Constituyente de 1917 está encaminada a dejar en claro que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, entre otros fines para cuidar de su conservación.⁶²

El Constituyente de 1917, estableció que los recursos naturales debían ser utilizados racionalmente, esto es, de acuerdo con una lógica productiva que considerara su conservación. En otras palabras, el legislador "prescribió que los recursos naturales debían ser aprovechados de acuerdo con la racionalidad productiva que les era propia, independientemente de la lógica productiva, individual o social en que estuviere inspirado el resto del sistema económico";⁶³ ideas que hoy día se encuentran vigentes, reflejadas en el párrafo primero del numeral constitucional en análisis, que en su parte conducente, señala que *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*; determinación que se complementa con la

⁶² Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pp. 323-351.

⁶³ Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p.77.

afirmación de que *la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación*; de lo cual se desprende la referencia de evitar la destrucción de los elementos naturales, además de prescribir que la nación se reservaba el dominio directo de ciertos elementos como minerales y aguas de los mares territoriales y lagunas entre otros.

Las ideas del Constituyente de 1917 postulaban, de forma visionaria, un modelo de desarrollo similar a lo que hoy día conocemos como desarrollo sostenible, fundamentado en la conservación de los recursos naturales y la promoción de medidas para impedir su destrucción, a modo de permitir no sólo la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones presentes, sino también las de las generaciones futuras.

Las disposiciones constitucionales que nos ocupan, evidentemente han sufrido modificaciones; sin embargo, es importante mencionar que los principios ambientalistas que guardan los primeros párrafos del artículo 27 Constitucional, se han mantenido intactos. El lector podrá percatarse de ello apoyándose en las siguientes referencias:

En mil novecientos setenta y seis, el legislador consideró que era el momento adecuado para adicionar el artículo cuyo análisis nos ocupa. Así, incluyó la idea de que la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, tenía que establecerse en beneficio social.⁶⁴

No obstante tales esfuerzos y la existencia de una Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, -ordenamiento cuyo análisis será materia de un apartado específico-, aún no se vislumbraba una concepción de medio ambiente y mucho menos una función de protección global del mismo. Dicha

⁶⁴ Cfr. Jarquín Uriel. *El Artículo 27 y el Desarrollo Urbano*. 1ª Edición. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura. México. 1994. pp. 10-42.

legislación desarrolló una visión que identificaba lo ambiental con el aprovechamiento irracional de los recursos naturales, lo cual si bien es cierto es un elemento principal de la problemática ambiental, en estricto rigor no representaba la totalidad de la misma.

Al respecto, el Dr. Raúl Brañes Ballesteros refiere que, el principio de la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación, ha sido la base constitucional más importante para la protección del ambiente en su conjunto. A partir de dicho principio se han estructurado no sólo los principales ordenamientos jurídicos que regulan la conservación de ciertos recursos naturales, sino también la misma Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y, más tarde, la Ley Federal de Protección al Ambiente, en algunos de sus aspectos relativos a la protección del medio natural.⁶⁵

Desde sus inicios, el principio de conservación de los recursos naturales contenido en el artículo 27 Constitucional no sólo se ha limitado a establecer, antes que otros países, la concepción de la función social de la propiedad privada en general, sino que también ha incluido con mayor anticipación aún reglas sobre la protección de los recursos naturales.

Es importante destacar la actitud visionaria que tomó el Constituyente de 1917, al prever que la actividad fundamental para el crecimiento económico nacional habría de tener en cuenta la conservación de los mismos. Ello, como más adelante referiré, constituye lo que hoy día se denomina desarrollo sostenible o ecodesarrollo.⁶⁶

No obstante tal acierto, la base constitucional que nos ocupa, no partía de una visión sistemática del ambiente, situación que dio lugar a que en mil novecientos ochenta y siete, la Constitución Política fuera objeto de nuevas

⁶⁵ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp. 73-82.

⁶⁶ Cfr. Ramírez H. Guillermo y Stolarski R. Noemí, comps. *El Artículo 27 Constitucional en el Contexto Metropolitano*. 1ª Edición. Fundación Distrito Federal Cambio XXI: PRI, Comité Directivo Distrito Federal. México. 1993. pp. 8-45.

enmiendas que infirieron en los artículos 27 y 73; el primero de ellos, objeto del apartado a desarrollar.

Gracias a dicha modificación, se precisó la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada, tendente a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. El precepto, en la parte conducente del párrafo tercero desarrolla la idea de que *la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, 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.*⁶⁷

La finalidad de dicha redacción, era establecer un principio básico que refiriera que, sobre los derechos individuales de la propiedad, se erigían los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado para regular su repartición, su uso y su conservación; lo que en otras palabras significa que pasó a formar parte de la Constitución Política el principio de que es un deber del Estado velar por la protección del ambiente, entendida en el sentido de una protección integral del mismo: Ya no solamente se hacía referencia a ciertos componentes o algunas actividades que afectaran al ambiente, atentos a que la connotación *preservar y restaurar el equilibrio ecológico*, significó preservar y

⁶⁷ Diario Oficial de la Federación. 10 de agosto de 1987.

restaurar la estabilidad dinámica entre todos los elementos que configuran un determinado ambiente.⁶⁸

Gracias a dicha reforma, se incorporó a nuestra Carta Magna el principio de que es un deber del Estado velar por la protección del ambiente, entendida en el sentido de una protección integral del mismo, superándose así la idea de la protección al ambiente circunscrita a la tutela de ciertos componentes del mismo o de la regulación de actividades que lo afecten.

Así mismo, la modificación que nos ocupa, estableció las bases para la regulación integral de la materia ambiental en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La idea anterior, se desprende del dictamen de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados: "En lo que se refiere a la reforma del artículo 27 constitucional, nos parece de la mayor importancia hacer énfasis en el doble contenido que la fundamenta: por un lado, actualiza lo que el propio Constituyente previó en 1917 con relación al aprovechamiento social y a la conservación de los recursos naturales, y por otro, eleva a rango constitucional una de las principales preocupaciones de la sociedad, sentando las bases para una legislación integral de la misma. El dictamen en cuestión continúa refiriendo que "La iniciativa presenta una concepción integral de la problemática ecológica que define las orientaciones para actualizar el marco jurídico de la materia".⁶⁹

En su momento, las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Asentamientos Humanos y Ecología del Senado de la República, subrayaron también la relevancia de inscribir en el texto constitucional, como guía para la orientación de la política que debe seguir el gobierno mexicano, la referencia a la necesidad de preservar y restaurar el equilibrio ecológico.⁷⁰

⁶⁸ <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art094/ref07.htm>

⁶⁹ Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 88.

⁷⁰ Idem.

Lo anterior pone de manifiesto la significación que tuvo el establecer en un nivel constitucional, el principio de que es un deber del Estado velar por la protección del ambiente.

A principios de mil novecientos noventa y dos, se publica en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al artículo 27 Constitucional, a través de la cual se amplió el párrafo tercero anteriormente invocado como hoy día lo conocemos:

"(...)

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 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 y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad (...)⁷¹"

Si bien es cierto el numeral 27 de la Ley Cimera contiene los principios de conservación, preservación y restauración de los recursos naturales -formando parte así dicho artículo de la llamada *constitución económica*-, también es cierto que aún presenta ciertas inconsistencias respecto a otros numerales constitucionales que se le relacionan. Ello es así habida cuenta que, mientras el artículo en análisis hace referencia a la función de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, el artículo 73 del ordenamiento máximo, hace alusión a la *protección al ambiente*, detectándose así cierta incongruencia que bien podría ser materia de una próxima reforma en razón de que en los términos actuales, podría

⁷¹ Diario Oficial de la Federación. 6 de enero de 1992.

- entenderse que el preservar y restaurar el equilibrio ecológico, es una función diferente a la de proteger el ambiente, lo cual es la especie resulta inexacto.

Lo incuestionable es que, las reformas al artículo 27 de la Carta Fundamental de la Nación, han ayudado a *constitucionalizar* algunos principios fundamentales de la protección al ambiente, concretamente los principios de conservación de los recursos naturales y el de preservación y restauración del equilibrio ecológico, lo cual significa un gran avance, habida cuenta que, desde el punto de vista de la creación del derecho, se trata de una etapa fundamental en la creación de este nuevo valor social que la colectividad estatal reconoce ya como tal y que proclama ser protegido.

Por último, la tesista, con el objeto de aportar mayores elementos de análisis, cree conveniente referir la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Octubre de 2000. Tesis: 1a. XXIII/2000. Página: 251

IMPACTO AMBIENTAL, ESTUDIO DE. EL ARTÍCULO 27, FRACCIÓN V, DE LA LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El primero de los numerales citados a la letra dice: "Artículo 27. Dentro del suelo urbano no se requerirá autorización de impacto ambiental, salvo tratándose de las siguientes obras y actividades: ... V. Obras de más de diez mil metros cuadrados de construcción u obras nuevas en predios de más de cinco mil metros cuadrados para uso distinto al habitacional.". Ahora bien, si por virtud del artículo anterior únicamente se obliga al propietario o constructor a realizar un estudio de impacto ambiental, no puede considerarse que dicha obligación importe una imposición de modalidades a la propiedad privada en los términos del artículo 27, de la Constitución Federal, que en su tercer párrafo, en lo conducente expresa: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...", porque con ello no se entraña afectación alguna a los derechos de la propiedad en sí mismos considerados. Esto es, el particular tiene a salvo sus derechos de uso, goce y disfrute sobre el predio en el que pretende llevarse a cabo la construcción, con todas las facultades que dichos derechos implican; en tanto que la obligación de contar o llevar a cabo un estudio de impacto ambiental deriva de la construcción de una edificación con ciertas características especiales, sin que esta obligación afecte en forma alguna los ya citados derechos de uso, goce y disfrute sobre el predio en cuestión. Amparo en revisión 686/99. Centro Maguen David, A.C. 5 de julio de 2000."

C. LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 (DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE)

Los numerales cuyo análisis nos ocupará en los siguientes párrafos, forman parte de lo que dogmáticamente se conoce como *capítulo económico de la Constitución*, fundamento de la planeación nacional y su desarrollo.

Hoy día, el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entraña dos principios que se relacionan con la protección al ambiente. El primero de ellos se refiere al desarrollo ambientalmente sostenible, idea que se ubica en el primero de sus párrafos. El segundo principio, alude al cuidado del medio ambiente con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos por los sectores social y privado, determinación que se ubica en el sexto párrafo del artículo en análisis.

El camino legislativo que se siguió para llegar a la redacción que hoy conocemos del artículo constitucional que nos ocupa, ha sido fruto de intensos debates, los cuales comienzan con dos posiciones incompatibles que dominan en torno a la palabra desarrollo. Una primera que no pone en duda los conceptos tradicionales de desarrollo tecnológico y crecimiento económico, y una segunda que rechaza nociones occidentales de desarrollo al argumentar que dicho modelo está basado en el dominio sobre la naturaleza, las mujeres y los pueblos no occidentales.⁷²

Para evitar las implicaciones ideológicas del término desarrollo, algunos académicos han preferido emplear términos alternativos como *modalidad de crecimiento sustentable*, *utilización sustentable de recursos*, *actividad económica sustentable* y *supervivencia sustentable*. Nuestros legisladores han llegado a la conclusión de hacer referencia a un *desarrollo integral y sustentable*, lo cual, como

⁷² Cfr. Lykke, Nina with Bryld, M. *Feminist Perspectives on Sustainable Development: Shifting Knowledge Boundaries*. London. ZED-books 1994. pp. 76-80.

se ha enunciado en párrafos anteriores, se contiene en el artículo 25 de nuestra Carta Magna.

La historia moderna del párrafo primero del artículo cuyo análisis nos incumbe, la ubicamos a partir de mil novecientos ochenta y tres, año en el que fue reformado para introducir la necesidad de impulsar el desarrollo, sujetándolo entre otros aspectos, al cuidado del ambiente. Dicha modificación dio lugar a que en su parte conducente, el artículo 25 se leyera de la siguiente manera:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático (...)
(...)

"Bajo los criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las necesidades que dicte el interés público, y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.⁷³"

Esta disposición, no sólo confirmó, sino amplió la idea contenida en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en la medida en que subordinaba el desarrollo de los procesos productivos a la exigencia de la protección del ambiente en su conjunto.

Por primera vez, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mencionó al ambiente como *medio ambiente*, dándole así una nueva conceptualización, en razón de que, al separarlo de la idea de los recursos productivos, le da la connotación globalizadora que le es propia.

Al respecto, el maestro Raúl Brañes Ballesteros, refiere que dicha disposición constitucional podría sonarnos reiterativas de otras preexistentes, en virtud de que, la idea de sujetar a los sectores social y privado a las modalidades que dicte el interés público parece una paráfrasis de la contenida en el párrafo

⁷³ Diario Oficial de la Federación. 3 de febrero de 1983.

tercero del artículo 27 constitucional;⁷⁴ sin embargo, la suscrita coincide con el citado ambientalista, quien comenta que, mientras la idea que guarda el artículo 27 se refiere a la propiedad privada, el artículo cuyo análisis nos ocupa, se refiere a un quehacer, en general, de las empresa. Ello conlleva a afirmar que, en todo caso, existe una mayor similitud con lo estipulado en el artículo 5° de la Carta Magna el cual, además de consagrar la libertad económica, señala que ésta puede ser sometida a restricciones; lo cual se traduce en que si bien es cierto toda persona es libre de desarrollar la actividad económica que considere de su interés, dicha libertad no tiene carácter irrestricto.⁷⁵

A partir de la reforma que nos ocupa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene un principio sobre la protección del ambiente de alcances más extensos, en tanto el ambiente en su conjunto -medio ambiente- es reconocido como tal, lo que además establece que el uso de todos los recursos productivos por los sectores social y privado, estarán subordinados a la propia protección del mismo.

Ahora bien, así como se le reconocen alcances significativos a la reforma que atendemos, no podemos pasar por alto sus limitaciones, las cuales son evidentes: El legislador, al hacer referencia a los sectores social y privado, omitió incluir al sector público; es decir, no incluye el uso que haga dicho sector. Así mismo, tocante al uso de los recursos productivos como factor eventual de la degradación del ambiente, no se consideran todos los elementos que pueden contribuir con dicha destrucción.

La dinámica legislativa llevó a que, en mil novecientos noventa y nueve, el artículo que nos ocupa sufriera una nueva modificación en su primer párrafo, y así, fue conceptualizada la idea de que al Estado le corresponde la rectoría del

⁷⁴ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p.86.

⁷⁵ Idem.

desarrollo nacional, garantizando que éste sea *integral y sustentable*,⁷⁶ con lo cual se amplía la función de la protección del medio ambiente.

Pero ¿qué debemos entender por desarrollo sustentable?. El concepto más popular de desarrollo sustentable, se encuentra en un informe denominado *Nuestro Futuro Común*, emanado de la *Comisión Brundtland* o la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (WCED) en el cual se define al desarrollo sustentable como "aquél desarrollo que cubre las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para cubrir sus propias necesidades",⁷⁷ determinación que, como más adelante se verá, queda legitimada universalmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de Río, celebrada en mil novecientos noventa y dos.⁷⁸

Por su parte, la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas,⁷⁹ a través de un programa denominado *Educando para un Futuro Sustentable*, ha definido que una *sociedad sustentable*, debe verse desde cuatro perspectivas, a saber, la social, la ecológica, la económica y la política. En ese sentido, un desarrollo integral y sustentable debe cumplir con tres objetivos básicos: Crecimiento económico, equidad social y conservación de recursos. De esa manera, se formulan las reglas que ponen la utilización de ciertos recursos productivos, como los financieros, al servicio de la protección del ambiente. En otras palabras, el concepto de desarrollo sustentable reconoce así que el crecimiento económico es esencial para satisfacer las necesidades humanas y para mejorar la calidad de vida; sin embargo, éste debe basarse en el uso eficiente, equitativo y ambientalmente responsable de todos los recursos escasos de la sociedad, es decir, los recursos naturales, humanos y económicos.

⁷⁶ Diario Oficial de la Federación. 28 de junio de 1999.

⁷⁷ *Nuestro futuro común*. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. 3ª Edición. Alianza. Madrid. 1990. p 29.

⁷⁸ <http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/conveniones/rio92/declaracion.htm>

⁷⁹ <http://www.unesco.org/general/spa/>

Como el lector podrá percatarse, el concepto extrajurídico *desarrollo sustentable*, se presenta como condicionante del modelo económico.

Otro debate que la tesista pudo detectar durante la investigación del tema de mérito, es el referido a determinar qué adjetivo debe calificar a la palabra desarrollo. En ese sentido, ¿lo correcto sería hablar de *desarrollo sustentable* o bien definirlo como *desarrollo sostenible*?. Personalmente, coincido con el multireferido autor chileno, el Dr. Raúl Brañes Ballesteros, quien llega a la conclusión de que resulta indistinto denominar al desarrollo *sustentable* o sostenible, en razón de que ambos vocablos son voces aceptadas por la lengua española, que derivan de los verbos *sustentar* y *sostener*, los que a su vez se originan en los verbos latinos *sustentare* y *sustinere*, respectivamente, cuya diferencia en latín se explica porque el primero representa una intensificación del segundo. Ello, sin obstáculo para destacar que, internacionalmente, se encuentra más extendido el uso *desarrollo sostenible*.⁸⁰

Lo que no puede soslayarse es que, el reconocimiento de las relaciones existentes entre medio ambiente y desarrollo, ha permitido que se comience a privilegiar el tratamiento de las causas de los problemas ambientales antes que el de sus efectos y, por consiguiente, ha abierto la posibilidad de que éstos sean enfrentados eficientemente. Por otra parte, dicho reconocimiento ha permitido entender que el tratamiento integral de los problemas ambientales locales, regionales y globales sólo puede darse dentro de un escenario mundial diferente, esto es, en el marco de un orden internacional más equitativo que contribuya al establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible a escala mundial.⁸¹

En ese tenor, la Ley Ambiental del Distrito Federal vigente, no es la excepción, al recoger claramente los principios ambientales que subyacen en el

⁸⁰ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p.112.

⁸¹ Cfr. Martínez Alier, Joan y Schulzmann, Klaus. *La Ecología y la Economía*. 1ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1991. pp. 51-78.

artículo 25 de la Ley Cimera, mismos que se ven reflejados en los siguientes numerales de derecho:

"Artículo 1°.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

(...)

III.- Conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas;"

(...)

"Artículo 2°.- Esta Ley se aplicará en el territorio del Distrito Federal en los siguientes casos:

(...)

IV.- En la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de jurisdicción del Distrito Federal;

(...)

VI.- En la política de desarrollo sustentable y los instrumentos para su aplicación;"

"Artículo 5°.- Para los efectos de esta ley, se estará a las definiciones de conceptos que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal y la Ley de Aguas del Distrito Federal, así como las siguientes:

(...)

DESARROLLO SUSTENTABLE: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de conservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;"

"Artículo 18.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y aplicación de los instrumentos previstos en esta Ley, las dependencias y entidades de la Administración Pública Local, así como los particulares, observarán los principios y lineamientos siguientes:

I.- La conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales del Distrito Federal prevalecerán sobre cualquier otro tipo de uso y destino que se pretenda asignar;"

"Artículo 19.- La política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a los siguientes instrumentos:

I.- La participación ciudadana;

- II.- La planeación;
 - III.- El ordenamiento ecológico;
 - IV.- Las normas ambientales para el Distrito Federal;
 - V.- La evaluación del impacto ambiental;
 - VI.- La licencia ambiental única;
 - VII.- Los permisos y autorizaciones a que se refiere esta ley;
 - VIII.- La auditoría ambiental;
 - IX.- El certificado de bajas emisiones;
 - X.- Los convenios de concertación;
 - XI.- Los estímulos establecidos por esta u otras leyes;
 - XII.- La educación y la investigación ambiental;
 - XIII.- La información sobre medio ambiente; y
 - XIV.- El fondo ambiental público.”
- (...)

De esa forma, el Gobierno del Distrito Federal se suma a las estrategias de actividades para lograr un desarrollo económico con prácticas productivas no lesivas al entorno natural, con el objeto ulterior de que la humanidad eluda el derrumbe total de los sistemas naturales, a través no sólo de una desaceleración de la expansión número, sino también mediante un cambio en la búsqueda del crecimiento económico a la de un progreso sustentable; un mejoramiento humano que no se logre a expensas de las generaciones futuras.⁸²

Por su parte, el artículo 26 de la Ley Cimerá, desarrolla el concepto *planeación* -mismo que va íntimamente ligado con el desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico-, connotación que incorpora la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la consecución del desarrollo.

La planeación algunos la refieren como un instrumento para la aplicación de la materia ambiental; sin embargo, la suscrita comparte la idea del maestro Raúl Brañes Ballesteros, quien afirma que la planeación no es un instrumento específico de la política ambiental, sino que es “un mecanismo propio de la política económica y, especialmente, de la política de desarrollo.”⁸³

⁸² Cfr. Miller George, Tyler. tr. de León Rodríguez, Irma y González Velásquez, Virgilio. *Ecología y Medio Ambiente: Introducción a la Ciencia Ambiental, el Desarrollo Sustentable y la Conciencia de Conservación del Planeta Tierra*. 1ª Edición. Grupo Editorial Iberoamérica. México. 1994. pp. 247-501.

⁸³ Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 201.

En ese tenor, ¿qué debemos entender por planeación del desarrollo?.

La planeación del desarrollo, es un proceso de determinación de las acciones que deben realizarse y de los medios necesarios a ese efecto, para así alcanzar un crecimiento económico que sea socialmente adecuado.⁸⁴

A nivel nacional, la planeación del desarrollo, está definida por el artículo 3° de la Ley de Planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Así, dicho ordenamiento comienza la tarea de desarrollar las bases jurídicas de la planeación nacional del desarrollo en México, conferidas en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política.

La conducción de la planeación es responsabilidad del Ejecutivo Federal, con la participación democrática de los grupos sociales, para lo cual, la misma Ley establece las bases de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El corazón de la planeación está constituido por el Plan Nacional de Desarrollo, que contiene las previsiones que se refieren al conjunto de la actividad económica y social. A dicho Plan se subordinan los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se formulen.⁸⁵

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la dependencia que, a nivel federal, elabora el Plan Nacional de Desarrollo, tal y como se establece en el artículo 31, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁸⁴ Cfr. Iracheta Cenecorta, Alfonso Javier. *Planeación y Desarrollo: Una Visión del Futuro: Problemas y Perspectivas del Desarrollo y la Urbanización en México y el Estado de México*. 1ª Edición. Plaza y Valdés. Mexico, D. F. 1997. pp. 12-39.

⁸⁵ <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

De conformidad con los numerales 9°, 32, 33, 37, 40 y 41 de la Ley de Planeación, aprobados el plan y los programas, éstos devienen obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, así como para las entidades paraestatales. Hay que agregar que, el Ejecutivo Federal, puede convenir con los gobiernos de los estados la coordinación que se requiera para que éstos, coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación del desarrollo, así como concertar con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados la ejecución del Plan y los programas.⁸⁶

El Ejecutivo Federal, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley de la materia, debe inducir las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La política ambiental, al obligar a la Administración Pública Federal y, en su caso, al sector público no federal y los particulares, se erige como una fuerza vinculante similar a la que se deriva de las normas jurídicas

Una situación similar se reproduce en el Distrito Federal, claro que con sus propios matices, en donde la planeación se vincula estrechamente con la política de desarrollo sustentable, lo cual se refleja en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal y la Ley Ambiental del Distrito Federal, de las cuales, respectivamente y en su parte conducente, se desprenden los siguientes numerales:

"Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

Artículo 2°.- La planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos

⁸⁶ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. 15ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas / Porrúa. México. 2001. p. 2423.

contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto.”

“Artículo 3º.- La planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial y vinculará la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo.”

(...)

“Artículo 11.- El Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación.”

(...)

“Artículo 13.- El Sistema se organizará a partir del Programa General, del cual se derivarán los programas sectoriales, institucionales y especiales.

Los programas delegacionales deberán guardar congruencia con el Programa General y determinarán los lineamientos para los programas parciales.

Las acciones que se determinen en el Programa General, programas y programas delegacionales serán obligatorias para la Administración Pública Local y podrán coordinarse con la federación, estados o municipios.”

(...)

“Artículo 25.- El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal será el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá el periodo constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita.”

(...)

Artículo 28.- Los programas delegacionales contendrán las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del periodo de gestión que establezca el Estatuto para los titulares de los titulares de los órganos político-administrativos.”

(...)

“Artículo 32.- Los programas de mediano plazo a que se refiere esta Ley serán los sectoriales, institucionales, especiales y parciales.”

“Artículo 33.- Los programas sectoriales son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano plazo los lineamientos contenidos en el

Programa General para una materia específica de desarrollo y que regirá las actividades del sector administrativo que corresponda. Deberán tomar en cuenta las previsiones contenidas en los programas delegacionales para el establecimiento de objetivos y metas en el ámbito territorial de aplicación. Su vigencia será de seis años y su revisión, y en su caso, modificación o actualización, deberá realizarse por lo menos cada tres años.”

(...)

“Artículo 35.- Los programas institucionales son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazo las políticas a aplicar por el programa sectorial correspondiente, tomando en cuenta, en su caso, las opiniones de los órganos político-administrativos relacionados.

Los programas institucionales será elaborados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, según corresponda. Su vigencia será de seis años y su revisión será trianual.”

(...)

“Artículo 36.- Los programas especiales estarán referidos a las prioridades del desarrollo integral de la entidad fijadas en el Programa General que requieren atención especial, a las actividades relacionadas con dos o más dependencias o a las prioridades de dos o más demarcaciones territoriales.”

(...)

“Artículo 40.- Los programas de corto plazo a que se refiere esta Ley serán el Programa Operativo de la Administración Pública y los programas operativos anuales.”

Ley Ambiental del Distrito Federal:

“Artículo 9°.- Corresponde a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I.- Formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los planes y programas que de esta se deriven, en congruencia con la que en su caso hubiere formulado la Federación.

II.- Formular, ejecutar y evaluar el programa sectorial ambiental del Distrito Federal;

III.- Formular y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico del Distrito Federal, y los programas que de éstos se deriven, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y en su momento, proponer las adecuaciones pertinentes al mismo;(...)”

“Artículo 19.- La política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a los siguientes instrumentos:

(...)

II.- La planeación;

III.- El ordenamiento ecológico;

(...)

“Artículo 24.- En la planeación del desarrollo del Distrito Federal se deberá incluir la política de desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico. En la planeación y ejecución de acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, se observarán los lineamientos, criterios e instrumentos de política ambiental, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa Sectorial Ambiental y los programas correspondientes.

En concordancia con lo que dispone el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la planeación del desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico del territorio, serán junto con el Programa General de Desarrollo Urbano, y demás programas de desarrollo urbano, el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal, de conformidad con lo señalado en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.”

“Artículo 25.- La planeación ambiental se basará en la expedición de programas que favorezcan el conocimiento y la modificación de los ciclos y sistemas ambientales en beneficio de la salud y calidad de vida de la población, compatibilizando el desarrollo económico y la protección de sus recursos naturales fundamentales.”

De la lectura a los artículos en cita, y a las referencias textuales previas, puede concluirse que, la mayor parte de los problemas ambientales están vinculados al estilo de desarrollo predominante, por tanto, resulta fundamental que las facultades económicas de los ejecutivos -federales y locales-, no se ejerzan de manera discrecional, sino que se desarrollen con base en los lineamientos de política ambiental contenidos en los distintos planes y programas de desarrollo, para así, contribuir a establecer un estilo de desarrollo sostenible que garantice a las generaciones futuras un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

D. EL ARTÍCULO 4º, PÁRRAFO QUINTO

En el último subtema del primer capítulo de este trabajo de investigación, se habló del derecho a un medio ambiente adecuado como garantía constitucional, lo cual se vincula estrechamente con el presente tema, por lo que varias referencias importantes, podrán encontrarse en aquel apartado.

El primer antecedente del derecho a un medio sano en la legislación nacional, es el principio primero de la Declaración de Estocolmo, firmada y ratificada por nuestro país.

En el texto original de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, -concretamente en el numeral 15, fracción XI- el derecho a un ambiente sano, aparecía como principio de política ambiental que debía observar el Poder Ejecutivo,

El trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis, la citada Ley Federal sufre una reforma que hoy día se refleja en su numeral 2º, a través del cual se afirma que uno de los objetivos de dicho ordenamiento es sentar las bases para, entre otras cosas, garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; además de reiterar ese derecho como otro más de los principios de la política ambiental.

Por su parte, la Ley Ambiental del Distrito Federal del nueve de julio del mil novecientos noventa y seis, era omisa al respecto, limitándose a precisar que en todo lo previsto por la misma, serían aplicables entre otras disposiciones, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con lo cual, de alguna u otra manera logró incorporar la idea de la Ley Federal de garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; situación que cambió radicalmente con el advenimiento de la nueva y vigente Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada

en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de enero del dos mil, al disponer expresamente dicho ordenamiento lo siguiente:

“Artículo 18.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y aplicación de los instrumentos previstos en esta Ley, las dependencias y entidades de la Administración Pública Local, así como, lo particulares observarán los principios y lineamientos siguientes:

(...)

III.- En el territorio del Distrito Federal, toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Esta Ley definirá los mecanismos tendientes para hacer efectivo tal derecho;”

“Artículo 20.- Los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades, en los términos de ésta y otras Leyes tomarán las medidas necesarias para conservar ese derecho.

Todo habitante del Distrito Federal tiene la potestad de exigir el respeto a este derecho y el cumplimiento de las obligaciones correlativas por parte de las autoridades del Distrito Federal, a través de los mecanismos jurídicos previstos en este título y en otros ordenamientos jurídicos.”

En lo que respecta al tema constitucional, las propuestas para elevar al máximo nivel el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, surge en la década de los ochentas, a raíz de argumentos de destacados juristas como Raúl Brañes Ballesteros y Lucio Cabrera Acevedo,⁸⁷ quienes sustentaban sus dichos respectivamente, en las siguientes afirmaciones:

- El derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, se asemeja a los llamados derechos sociales de la Constitución.⁸⁸
- Varias constituciones del mundo han incorporado dicho derecho.⁸⁹

⁸⁷ Cfr. Cifuentes López Raúl, Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Besares Escobar, Marco A. Coordinadores. *Protección Jurídica al Ambiente. Tópicos del Derecho Comparado*. 1ª Edición. Porrúa, México. 2002. Pp. 38-39.

⁸⁸ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. *El Derecho de Protección al Ambiente en México*. 1ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1981. pp. 91 y ss.

⁸⁹ Cfr. *Ibidem* pp. 89.

- Por su trascendencia, el derecho que nos ocupa no puede quedar fuera de la Constitución y relegado a leyes secundarias.⁹⁰
- Sólo la Constitución puede obligar con la máxima jerarquía al legislador, al ejecutivo al juez y a los particulares.⁹¹
- A través de una constitucionalización del derecho al medio ambiente adecuado puede establecerse equilibrio entre el derecho al desarrollo y el derecho a la protección del ambiente.⁹²
- El derecho fundamental a un medio ambiente no debe confundirse con el derecho a la protección a la salud, aquel comprende otros elementos que no están incluidos en la idea de la protección a la salud.⁹³
- El derecho a un medio ambiente adecuado no se refiere sólo a lo que le es *sano* desde el punto de vista de la salud humana o a lo que sería *saludable* para el hombre, sino también a lo que sería ecológicamente apropiado, esto es, benéfico para el respectivo ecosistema, incluido el hombre; lo cual tiene que ver con la productividad de los ecosistemas y además con elementos culturales y estéticos que no necesariamente se vinculan con la salud humana.⁹⁴

Por su parte, los partidos políticos también se pronunciaron al respecto. El Partido Verde Ecologista de México, en su momento propuso adicionar el derecho a un medio ambiente en el artículo 4° constitucional bajo la redacción que toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que sea adecuado para su desarrollo, salud y bienestar⁹⁵.

⁹⁰ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. Op. Cit. pp. 90 y ss.

⁹¹ Cfr. Ibidem. pp. 91 y ss.

⁹² Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp.102-105.

⁹³ Cfr. Idem.

⁹⁴ Cfr. Idem.

⁹⁵ <http://www.senado.gob.mx/gaceta/94/94h.html>

El Partido de la Revolución Democrática, propuso establecer el derecho a un medio ambiente en el artículo 4°, con tres ópticas, a saber: a) Como derecho sustantivo y adjetivo, se crean derechos que pueden contraponerse con derechos adquiridos con anterioridad; b) Como deber, se crean obligaciones que deben ser consideradas a la luz de la actual situación política, social y económica de país; c) Como función administrativa, atendiendo a una nueva estructura de gestión ambiental, en la que no se encuentra totalmente integrada la materia ambiental.

De la iniciativa del *Partido del Sol Azteca*, se desprende la idea de que el derecho a un medio ambiente es de naturaleza difusa y colectiva, exponiéndose también que no se debe limitar la intervención de los particulares como parte procesal para que dicho derecho tenga una tutela efectiva. Así, su propuesta de adición radicaba en afirmar que *toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y adecuado que garantice su salud y bienestar*.⁹⁶

Finalmente, el Poder Legislativo adoptó la siguiente redacción: *Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*, dictamen que fue aprobado por unanimidad de votos de las dos Cámaras del Congreso a mediados de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, para alcanzar su publicación en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve.

De esa forma, el derecho a un medio ambiente adecuado, dejó de inferirse del derecho a la protección de la salud –que, por cierto, también se contiene en el artículo 4° de la Ley Cimera–, logrando así una independencia necesaria, en razón de que el derecho a un medio ambiente adecuado comprende otros elementos que no están incluidos en la idea de la protección a la salud. Ello es así en razón de que, el derecho a un medio ambiente adecuado no se refiere sólo a lo que le es sano desde el punto de vista de la salud humana o a lo que sería saludable para el

⁹⁶ Cfr. H. Cámara de Diputados. Diario de Debates del 23 de abril de 1998. pp. 6-9.

hombre, sino también a lo que es ecológicamente apropiado, esto es, benéfico para el respectivo ecosistema, incluido el hombre.

La consagración de corte constitucional de mérito, fue un acto lógico dentro del derecho internacional y bastante tardío si lo comparamos con otras constituciones de América Latina. Basta revisar leyes fundamentales como la brasileña, que en mil novecientos ochenta y ocho incorporó en su artículo 255 la idea de que *todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado*, o bien la chilena que, visionariamente aseguró en mil novecientos ochenta que, todas las personas tenían el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.⁹⁷

El debate sobre el tema que nos ocupa, no se agotó con la incursión a la constitución del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas; por el contrario, se abrieron puertas para nuevos intercambios ideológicos.

Autores como Carmona Lara, afirmaron que la adición al artículo que nos ocupa, había sido conveniente pero desafortunada en cuanto al texto. A su dicho, el establecer que *toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*, implica que el medio ambiente mencionado ahí sea necesariamente sano.⁹⁸

Por su parte, la maestra Marisela Cifuentes López, estima que, desde el nivel constitucional sólo se expresa que toda persona tiene derecho a que cierto medio ambiente sea adecuado para su desarrollo y bienestar, lo que puede incluir tanto factores sociales como naturales, estos últimos, entendidos como los factores con lo que el ser humano se vincula de manera más próxima, lo cual deja

⁹⁷ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp.96-102.

⁹⁸ Cfr. Memorias del Segundo Taller de Análisis de Reformas a la Legislación Penal en Materia Ambiental Op. Cit. p. 76.

fuera de protección a "aquellos ecosistemas y elementos naturales que no le reportan al humano un beneficio directo y significativo."⁹⁹

Mucho se criticó también a dicha adenda constitucional tachándola de mero *enunciado programático*, lo cual la suscrita estima acertado, en razón de que, de la redacción del numeral constitucional que nos ocupa, no se desprende nada sobre la titularidad colectiva del derecho a un medio ambiente, tampoco se expresa que todos y cada uno de los ciudadanos tenemos el deber de conservar el ambiente. En ese orden de ideas, pudo ser conveniente mencionar desde el artículo 4º el procedimiento y los órganos respectivos, los instrumentos y sanciones a emplear para la protección ambiental y si tales medidas serían de corte puramente represivo, o también preventivo.

En ese tenor, vale la pena recordar al gran autor italiano Norberto Bobbio, quien alguna vez señaló que el problema de los derechos fundamentales no consistía en su reconocimiento sino en la posibilidad de hacerlos efectivos, lo cual lleva a afirmar que, en el caso que nos ocupa, hablar del derecho fundamental de todas las personas a un medio ambiente apropiado, debe implicar hacer referencia a un derecho en el sentido propio de la palabra, esto es, debe erigirse como una norma de carácter prescriptivo y no programático, lo cual en la especie no acontece; hoy día, como más adelante sostendrá la tesista, no se tienen las garantías procesales correspondientes que permitan el acceso a una verdadera justicia ambiental.

⁹⁹ Cifuentes López Raúl, Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Besares Escobar, Marco A. Coordinadores. Op. Cit. p. 42.

2.- LEGISLACIÓN FEDERAL

A. LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

No resulta temerario afirmar que, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental derivó de la participación de México en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, a fin de demostrar que nuestro país contaba con una medida legal que regulara el problema a través de la lucha intensa contra la contaminación ambiental, con ayuda de instrumentos, métodos y estrategias de ataque, como la realización del inventario de fuentes de contaminación atmosférica y del agua.

Hasta antes de la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, el enfoque legislativo de nuestro país se concentraba en emitir leyes que tuvieran que ver con la protección a la salud y con tomar medidas que mitigaran los efectos de la contaminación sobre ésta, bajo un enfoque higienista.

La contaminación ambiental se convirtió en un factor a erradicar; sin embargo, al no atacarse las causas, se comenzó a normar de manera particularizada la protección a la atmósfera, a las aguas, al medio marino, a los suelos, a los efectos causados por la energía térmica, ruido y vibraciones, el cuidado de los alimentos y bebidas, entre otros, lo que generó un alcance incompleto y limitado, en razón de que no tomaba en cuenta factores que alteraban los ecosistemas tales como la deforestación, las sobreexplotación de recursos o factores relacionados como la pobreza, el crecimiento demográfico o el narcotráfico, ni factores de carácter urbanístico o de asentamientos humanos y la pobreza que incidían sobre los ecosistemas, situaciones que fueron reguladas

hasta la adición de la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, en lo que sería el fundamento de la Ley General de Asentamientos Humanos.¹⁰⁰

Previo a la emisión de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, nuestro país contaba con la Ley de Conservación de Uso de Suelo y Agua, promulgada en julio de mil novecientos cuarenta y seis, que tuvo como intención proteger legalmente los recursos naturales; sin embargo, la Ley Federal precisada en líneas anteriores, fue la primera que intentó regular de manera integral los efectos de las perturbaciones ambientales generadas por la actividad humana. Así, se dejó a un lado la idea de que la protección del ambiente tenía que ver exclusivamente con el peligro de la contaminación; enfoque vinculado con la naturaleza de los problemas ambientales de las sociedades industrializadas.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, se publica en marzo de mil novecientos setenta y uno,¹⁰¹ ordenamiento que, junto con sus tres reglamentos, definieron una política ambiental que regía la prevención y el control de contaminación y el mejoramiento, la conservación y la restauración del medio ambiente, actividades que se declaraban de interés público.

No obstante tal logro legislativo, la aplicación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y sus reglamentos, al serle competente al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Consejo de Salubridad General -artículo 5º-, constituyó un claro ejemplo de la tendencia de la época a considerar la problemática ambiental desde un enfoque claramente sanitario, lo cual es reforzado por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece de marzo de mil novecientos setenta y tres, que contempla al saneamiento del ambiente como materia de salubridad general.¹⁰²

¹⁰⁰ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp. 114-115.

¹⁰¹ Diario Oficial de la Federación. 23 de marzo de 1971.

¹⁰² Cfr. González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett. *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*. 1ª Edición. Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco. México. 1999. pp. 20-57.

El Código confería también a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, atribuciones para prevenir y controlar la emisión de contaminantes en la atmósfera que dañaran o pudieran dañar la salud de los seres humanos, tales como polvos, vapores, humos, gases, ruidos y otros.

Para contar con un panorama más amplio de la Ley cuyo análisis nos ocupa, vale la pena considerar la estructura de dicho ordenamiento, misma que obedece al siguiente detalle:

"Capítulo Primero.- Disposiciones generales" (artículos del 1º al 9º).

"Capítulo Segundo.- De la prevención y control de la contaminación del aire" (artículos 10 al 13).

"Capítulo Tercero.- De la prevención y control de la contaminación de aguas" (artículos 14 a 22).

"Capítulo Cuarto.- De la prevención y control de la contaminación de suelos" (artículos 23 al 28).

"Capítulo Quinto.- Sanciones" (artículos 29 al 34).

Los tres reglamentos emanados de la legislación que nos ocupa, se denominaron respectivamente: Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos; Reglamento para el Control y Prevención de la Contaminación de Aguas y Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos Tóxicos y otras materias.

Habida cuenta del tema del presente ensayo y de la legislación federal de mérito, especial mención merece el artículo 33, mismo que a la letra precisa:

"Artículo 33.- Se concede acción popular para denunciar ante la autoridad competente, todo hecho que contamine el medio ambiente, en los términos de la presente Ley y sus Reglamentos."

Con lo cual, sin lugar a dudas, podemos afirmar que, en el tiempo de aplicación de la norma en cuestión, cualquier persona, a través de un interés

simple, que no exigía afectación alguna a la esfera jurídica, podía denunciar cualquier hecho constitutivo de vulneración a la legislación que nos ocupa, figura que, como más adelante se desarrollará, bien podría ser adoptada por la Ley de Amparo para así, dar legitimación al quejoso cuya garantía al medio ambiente adecuado hubiere sido vulnerada.

El objeto principal del ordenamiento federal cuyo análisis nos ocupa, fue la contaminación ambiental, relegando a un segundo plano la protección del ambiente; inconsistencia que se presentó junto con la falta de fundamento constitucional, ya que dicha Ley Federal se anticipó a la reforma al artículo 73 fracción XVI de la Carta Magna, referida a la lucha contra la contaminación como facultad del Consejo de Salubridad General, que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación en julio de mil novecientos setenta y uno.

Anterior a la reforma en cuestión, la Carta Magna, en su artículo 73 fracción XVI consagraba:

(...)

"Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen."

Determinación que, al sufrir la reforma que nos ocupa, constituyó:

(...)

"Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen."¹⁰³

Con lo cual, prevención y combate de la contaminación ambiental se establecieron en el fuero federal, y por tanto, quedó fuera de las atribuciones de cada estado la facultad de legislar sobre la materia, la cual fue disminuida a una

¹⁰³ Diario Oficial de la Federación. 6 de julio de 1971.

cuestión de salubridad local. El propio artículo 2º de la Ley Federal en cuestión, precisaba que, sus disposiciones y las de sus reglamentos regirían en toda la República *como medidas de salubridad general*.

No obstante el maestro Raúl Brañes en su *Manual de Derecho Ambiental Mexicano* precisa que dicha Ley se calificaba a sí misma como un ordenamiento jurídico referido a la salubridad en general, el mismo autor no se muestra tan severo en la crítica que realiza del ordenamiento que nos ocupa, ello, al referir que el bien jurídicamente tutelado no era sólo la salud humana, sino también la flora, fauna y, en general, los recursos o bienes del Estado o de los particulares, concluyendo que dicha Ley contenía algo más que *medidas de salubridad en general*.¹⁰⁴

Del Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados, se recoge la siguiente impresión que, de alguna manera permite apreciar el sentir de los gobernantes en ese entonces con relación al rubro ambiental: "No podemos hablar de progreso revolucionario si no se garantiza al hombre en lo máspreciado que posee: la salud, que es la primera condición para concurrir al disfrute de los beneficios que se derivan del avance de la Ciencia y la Tecnología y de la distribución equitativa de la riqueza."¹⁰⁵

Resulta ilustrativo mencionar que, éste ordenamiento se presentó, en términos de lo señalado por el maestro Raúl Brañes, como una *ley marco*; instrumento que sirvió para contrarrestar el carácter sectorialista y reduccionista que hasta entonces permeaba en la legislación ambiental, al existir únicamente ordenamientos jurídicos que se limitaban a regular ciertos elementos ambientales o efectos ambientales de algunas actividades, sin considerar la pertenencia de dichos elementos a un sistema dado, ni sus relaciones con la totalidad del sistema.

¹⁰⁴ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 81.

¹⁰⁵ H. Cámara de Diputados. Diario de Debates. XLVIII Legislatura (1970-1973). 29-06-71. Núm. Diario 27.

En ese sentido, gracias al carácter *marco* que caracterizó a la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, se gestó una perspectiva que hoy día permite considerar al ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema, permitiendo así sólo de forma supletoria, la aplicación de ordenamientos jurídicos que trataran algunos temas ambientales específicos, para de esa manera asegurarse que, en caso de conflicto, sus disposiciones prevalecerán sobre las reglas preexistentes.¹⁰⁶

Lo que es indudable, es la marcada orientación higienista del dispositivo, al concebir los problemas ambientales y sus soluciones desde una óptica de salubridad y saneamiento. Como consecuencia de esta forma de percibir el problema, se privilegiaron acciones encaminadas a la contención de los efectos de la contaminación ambiental en la salud de la población, cuyo resultado fue una agenda gubernamental cuyo vértice eran los problemas de contaminación.

Como un dato más, tendente a crear un panorama más explícito del tema, refiero que la entrada en vigor de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, trajo como consecuencia la creación, en mil novecientos setenta y dos, de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, adscrita entonces a la ya referida Secretaría de Salubridad y Asistencia. Las atribuciones de dicha subsecretaría, incluían por primera vez, funciones de prevención y control de la contaminación, así como de análisis de obra pública e impacto ambiental.¹⁰⁷

En mil novecientos setenta y seis se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en cuya estructura orgánica se estableció la Subsecretaría de Asentamientos Humanos misma que contaba con una Dirección General de Ecología Urbana. Este nuevo enfoque derivó en que la atención y la

¹⁰⁶ Cfr. González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett. Op. Cit. pp. 35-49.

¹⁰⁷ Cfr. Revista. Política Ambiental. Perspectivas de la Sociedad Civil. Cuadernos de Cultura Política y Medio Ambiente. Alternativa Ciudadana. México. 2002.

protección ambiental se abocaran casi exclusivamente a problemas relacionados con las concentraciones urbanas del país.¹⁰⁸

Dado el panorama anterior, podemos concluir que, durante la administración del presidente en turno, Luis Echeverría Álvarez, se gestó la política para la protección del medio ambiente en su conjunto, o por lo menos en sus aspectos más generales; ello, con motivo de la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de mil novecientos setenta y uno, de los reglamentos de dicha Ley, y el nuevo Código Sanitario de mil novecientos setenta y tres, que reguló el *saneamiento del ambiente*.

De manera paralela, se crearon órganos para la formulación de la política ambiental, como fue una comisión intersecretarial instituida por acuerdo verbal del Presidente de la República en mil novecientos setenta y uno —de cuya labor no existe una información suficiente— y del Grupo Intersecretarial de Asuntos Internacionales sobre el Medio Ambiente, creado en mil novecientos setenta y tres para delinear una política ambiental que facilitara la participación de México en las reuniones y programas internacionales, lo cual sin duda alguna, dio pauta para que nuestro país, se incorporara al trabajo de aquellas naciones preocupadas por el medio ambiente.

¹⁰⁸ Cfr. González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett. Op. Cit. 37-49.

B. LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

En mil novecientos ochenta y dos, a la administración del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en turno, licenciado José López Portillo, no sólo correspondió derogar la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, sino también abrir un nuevo periodo en la gestión ambiental, al experimentarse un viraje en las políticas ambientales del gobierno federal, en el cual destaca el interés en complementar y precisar la definición gubernamental del medio ambiente desde un horizonte más amplio, con lo cual, se dejaron atrás las perspectivas sectorizadas higienistas y de asentamientos humanos que permeaban anteriormente, las cuales fueron reemplazadas por un aspecto ecologista, iniciando así una vertiente que poco a poco daba cuenta de algunas interacciones entre el crecimiento urbano, el desarrollo económico y la ecología.

Es así como diez años después de la entrada en vigor de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral al reformarse la Constitución del país para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ecológica. Entonces, se promulga una nueva disposición que abroga a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental: La Ley Federal de Protección al Ambiente¹⁰⁹ cuyo objeto fue establecer normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del ambiente, así como de los recursos que lo integran, y la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan.

Dicho ordenamiento se encuentra integrado por trece capítulos, y atiende al correlativo detalle:

Disposiciones generales (artículos 1º al 16.)

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 1982.

"De la protección atmosférica" (artículos 17 al 19.)

"De la protección de las aguas" (artículos 21 al 28.)

"De la protección del medio marino" (artículos 29 al 33.)

"De la protección de los suelos" (artículos 34 al 38.)

"De la protección del ambiente por efectos de energía térmica, ruido y vibraciones" (artículos 39 al 41.)

"De la protección de los alimentos y bebidas por efectos del medio ambiente" (artículos 42 al 45.)

"De la protección del ambiente por efectos de radiaciones ionizantes" (artículos 46 al 51.)

"De la inspección y vigilancia" (artículos 52 y 53.)

"De las medidas de seguridad y sanciones" (artículos 54 al 63.)

"Del recurso de inconformidad" (artículos 64 a 70.)

"De la acción popular" (artículos 71 a 75.)

"De los delitos" (artículos 76 y 77.)

De la estructura anterior, especial mención merece el capítulo décimo segundo intitulado "*De la acción popular*", del cual se desprenden los correlativos numerales:

(...)

"Artículo 71.- Se concede acción popular para denunciar ante la autoridad todo hecho, acto u omisión que genere contaminación."

(...)

"Artículo 72.- La acción popular para denunciar la existencia de alguna de las fuentes de contaminación a que se refiere la Ley podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante."

Al igual que su predecesora, la presente legislación permitía que cualquier persona, a través de un interés simple, que no exigía afectación directa a la esfera jurídica, podía denunciar cualquier hecho constitutivo de vulneración a la misma.

Otra forma de intervención de los administrados, la encontramos en el recurso de inconformidad, medio de impugnación contenido en el capítulo décimo primero de la ley en análisis, intitulado "*Del Recurso de Inconformidad*".

En ese entonces, la autoridad encargada de la aplicación de la Ley Federal de Protección al Ambiente, competía al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General, lo cual se ve claramente reflejado en el artículo 5° del ordenamiento en cuestión.

En materia de instrumentos de política ambiental, la ley de mil novecientos ochenta y dos, contiene pocas innovaciones con relación a su antecesora. Destaca la incorporación de la evaluación en materia de impacto ambiental como instrumento de política ambiental,¹¹⁰ que en el artículo 7° señala:

"Artículo 7°.- Los proyectos de obras públicas o de particulares, que puedan producir contaminación o deterioro ambiental, que excedan los límites mínimos permisibles marcados en los reglamentos y normas respectivas, deberán presentarse a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para que ésta lo revise y pueda resolver sobre su aprobación, modificación o rechazo, con base en la información relativa a una manifestación en materia de impacto ambiental, consistente en las medidas técnicas, preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante su ejecución o funcionamiento."

El Reglamento para la Protección del Ambiente Contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido, fue el ordenamiento que emanó de dicha legislación federal,¹¹¹ lo cual deja entrever que la preocupación sobre cuestiones ambientales comenzaba a abarcar más y más rubros, en este caso, las emisiones auditivas.

Respecto a su predecesora, esta Ley Federal de Protección al Ambiente - que sufriera una reforma en mil novecientos ochenta y cuatro,¹¹² no obstante en su artículo 1° refería: *Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés*

¹¹⁰ Cfr. González Márquez, José Juan. *Nuevo derecho ambiental mexicano: instrumentos de política*. 1ª Edición. Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco. México. 1997. pp. 19-65.

¹¹¹ Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1982.

¹¹² Diario Oficial de la Federación. 27 de enero de 1984.

social, rigen en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer las 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, no representó realmente un cambio respecto al objetivo real de la misma, el cual siguió siendo la contaminación ambiental. Muestra de ello es su propia estructura, la cual incluso reprodujo una parte importante de la abrogada Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Esta Ley tampoco concebía una política ambiental integral global, dado que el objeto de ésta, contemplaba únicamente y de manera parcial, al igual que su antecesora, el problema de la contaminación ambiental, reconociéndola como la causa del deterioro de los ecosistemas, sin considerar tampoco la variable del desarrollo económico en su conjunto y al modelo que le subyace, es decir, se percibe el problema de la contaminación como un efecto en el proceso productivo y no como su causa.¹¹³

La Ley cuyo análisis nos ocupa, se enfocaba más a tomar medidas de carácter correctivo que preventivo, esto es, se abocaba a instrumentar medidas tendentes a revertir el daño al ambiente una vez causado. Así mismo, imponía sanciones a los infractores de la ley, cuando muchas veces era imposible restañar el daño causado, en lugar de instrumentar medidas que previnieran la ocurrencia del daño al ambiente y desequilibrio en los ecosistemas. La política social adoptada no contaba entonces con instrumentos de gestión ni mecanismos legales acordes para resolver la problemática.¹¹⁴

Esta normativa, tampoco fue eficaz en su aplicación, limitándose a reproducir algunos conceptos de la anterior, y ampliando a su vez, algunas facultades a la autoridad administrativa que la Ley anterior no le otorgaba, concediéndole

¹¹³ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p 114.

¹¹⁴ H. Cámara de Diputados. Exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 28 de enero de 1988. pp-7-10.

márgenes de decisión más bien discrecionales; inclusive permitiéndosele excesos al no existir reglamentación secundaria suficiente fundamentada en factores técnicos que sustentaran los actos de autoridad; como por ejemplo cuando la autoridad establecía de manera discrecional condiciones particulares de descarga de aguas residuales, que ahora son reguladas mediante las normas técnicas ecológicas que anteriormente no existían.¹¹⁵

Con base en lo anterior, podemos concluir que, durante la administración del presidente José López Portillo, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de mil novecientos setenta y seis, que encomendó a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, planear y conducir la política de saneamiento ambiental (artículo 39, fracción VI). Durante dicha administración, también se creó la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, la cual vio luz en mil novecientos setenta y ocho, con objeto de establecer un mecanismo de coordinación horizontal para las diversas dependencias federales que tenían a su cargo la formulación de políticas de protección al ambiente. Es ilustrativo referir que esta Comisión elaboró un Programa Coordinado para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, que fue aprobado en el Diario Oficial de la Federación el siete de diciembre de mil novecientos setenta y nueve. Finalmente, durante la administración presidencial de mérito, se expidió la Ley Federal de Protección al Ambiente de mil novecientos ochenta y dos, que vino a sustituir a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y por ende, a ensanchar el espacio que ocupaba la formulación de la política ambiental en México.

¹¹⁵ Cfr. González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett. Op. Cit. pp. 50-72.

C. LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (ANTERIOR Y POSTERIOR A LAS REFORMAS DE 1996 Y 2001)

Ante la necesidad de poner en práctica una política ambiental integral, se promulga la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,¹¹⁶ dentro de un proceso general de planeación que inició en el periodo gubernamental 1982-1988, consistente en un conjunto de normas programáticas que otorgarían atribuciones al Estado en materia económica, y de rectoría estatal.

Con la nueva historia de la planeación y de la política legislativa en México, el Gobierno Federal reconoce que la explotación de recursos naturales inciden en el medio ambiente, siendo indispensable contar con una gestión de los recursos coherente.

Para comprender el marco en el cual se gestaron las primeras reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es necesario considerar la forma en que se encontraba regulada la materia ambiental a nivel federal, que en mil novecientos noventa y ocho, se benefició con una iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, formulada en los primeros días de noviembre de mil novecientos ochenta y siete, proyecto que se cristalizó en enero de mil novecientos noventa y ocho, mes en el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Dicha publicación, armonizó con las reformas que recientemente habían sufrido los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, se gestó una distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno para participar tanto en la creación legislativa como en la gestión ambiental, lo cual dio lugar a que las entidades federativas comenzaran a dictar su propia legislación de carácter ambiental.

¹¹⁶ Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 1988.

Originalmente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se organizó en seis títulos, a saber:

Disposiciones generales

Áreas Naturales Protegidas

Aprovechamiento racional de los elementos naturales

Protección al Ambiente

Participación Social

Mediadas de control y de seguridad y sanciones

Especial mención merece el artículo 15, fracción XI, que a la letra establecía:

(...)

“Artículo 15.- Para la formulación y conducción de la política ecológica y la expedición de normas técnicas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

(...)

XI.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades, en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para preservar ese derecho (...)

Definición que, por primera vez en nuestro país, reconocía que todos tenían derecho a disfrutar de un ambiente sano, lo cual, en su momento, tal y como se desarrolla en el presente trabajo de tesis, fue elevado a nivel constitucional.

Como una medida para preservar dicho derecho, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, enunció en su capítulo VII intitulado “*Denuncia Popular*”, los siguientes lineamientos:

(...)

“Artículo 189.- Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría, o ante otras autoridades federales o locales según su competencia, todo hecho, acto u omisión de competencia de la Federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente Ley y de los demás

ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.”

“Artículo 190.- La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante (...)”

Al igual que sus predecesoras, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, legitimaba a cualquier persona, a través de un interés simple, que no exigía afectación directa a la esfera jurídica, para denunciar cualquier hecho constitutivo de vulneración a la legislación que nos ocupa.

La institución del recurso de inconformidad como medio para impugnar resoluciones dictadas como motivo de la aplicación de la ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, también fue incluido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prácticamente de forma idéntica de cómo venía desarrollándose en las leyes que precedieron al ordenamiento cuyo análisis nos concierne.

En ese tiempo, la autoridad encargada de aplicar la ley de mérito, era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dependencia federal que contaba con una Subdirección de Ecología y que, más tarde, con la administración de Carlos Salinas de Gortari, desaparecería, dando paso a la Secretaría de Desarrollo Social.¹¹⁷

Al tiempo de que la ley en cuestión establecía un sistema de concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios en los asuntos ambientales, también regulaba íntegramente la materia. No olvidemos que sus predecesoras, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y la Ley Federal de Protección al Ambiente, se limitaron a colocar como su objetivo central, la contaminación ambiental, remitiendo a segundo plano la protección del ambiente, éste último, rubro que fue desarrollado plenamente por la Ley General que nos ocupa, al dedicar la mayor parte de sus reglas a tratar los

¹¹⁷ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp. 148-154.

temas de la protección del ambiente en su conjunto y la protección de los recursos naturales.

No obstante el desarrollo presentado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dicha legislación federal no fue afortunada del todo al separarse visiblemente de la tendencia de ley marco que había establecido la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental que en su momento siguiera la Ley Federal de Protección al Ambiente, en razón de que, contrario a éstas, dispuso una suerte de supletoriedad pero aplicada a las leyes sectoriales que regulaban la protección de ciertos recursos naturales o los efectos ambientales de algunas actividades, lo cual se traducía en que si la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, contenía una disposición sobre una determinada materia, pero otras leyes contenían disposiciones en contrario más específicas sobre la misma materia, estas últimas aplicaban con preferencia a la primera. Así entonces, versaba de manera desafortunada el artículo 1º de dicho ordenamiento, situación que, junto con otras tantas, fue revisada y modificada con las reformas que en mil novecientos noventa y seis sufrió dicha Ley Federal, las cuales, serán materia de los subsecuentes párrafos.¹¹⁸

Lo insoslayable es que, con el advenimiento de la Ley General de mérito, en enero de mil novecientos ochenta y ocho, se dio un cambio profundo en materia de gestión ambiental, al establecerse de manera formal los principios para la formulación de la política ambiental de México -artículo 15-, así como un conjunto de criterios ecológico que, a su vez, formaban parte de dichos principios.

Ahora bien, en diciembre de mil novecientos noventa y seis, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó, adicionó y derogó un importante conjunto de disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y

¹¹⁸ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl, Op. Cit. pp. 115-117.

la Protección al Ambiente,¹¹⁹ las cuales entraron en vigor junto con la expedición del decreto que incluyó un capítulo de los delitos ambientales en el Código Penal para el Distrito Federal.

Las reformas que en mil novecientos noventa y seis sufrió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fue la modificación de ciento sesenta y uno de los ciento noventa y cuatro artículos originales, sesenta adiciones y veinte derogaciones de artículos, transformaciones orientadas a alternar la distribución de competencias en materia ambiental entre los tres órdenes de gobierno, a adecuar los instrumentos existentes para la política ambiental e incorporar otros, regular la diversidad biológica, modificar aspectos de las normas sobre contaminación ambiental, ampliar los espacios para la participación social y reglamentar el derecho a la información ambiental y revisar las disposiciones existentes sobre procedimientos de inspección, vigilancia y aplicación de sanciones, incluidas las normas sobre el recurso de revisión y la denuncia popular.¹²⁰

No obstante las anteriores modificaciones, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente continuó organizada en seis títulos, pero estos se denominaron:

Disposiciones generales

Biodiversidad

Aprovechamiento sustentable de los elementos naturales

Protección al Ambiente

Participación social e información ambiental

Medidas de control y de seguridad y sanciones

¹¹⁹ Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 1996.

¹²⁰ H. Cámara de Diputados. Exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 28 de enero de 1988. pp-7-15.

Gracias a dichas innovaciones, el objeto de la Ley Federal de mérito, pudo ampliarse, introduciéndose una nueva figura de tutela, a saber, el desarrollo sostenible, sobre el cual, se ha hecho amplia referencia en apartados anteriores.

Fueron notorios los cambios y ampliación que sufrieron conceptos como ambiente, equilibrio ecológico, preservación, protección y restauración; a través de los cuales, la protección del ambiente en su conjunto, logró ocupar el lugar que le correspondía, mismo que se encontraba relegado; no olvidemos que las leyes que le precedieron, centraron su objeto en la contaminación ambiental, no así la protección al ambiente.

Con la nueva Ley General, se incluyó como medio de defensa el recurso de revisión, mismo que sustituyó al recurso de inconformidad, figura esta última que, como se verá más adelante, sí se contiene en la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Un gran acierto también se refiere a que, la supletoriedad desafortunada que se contenía en la Ley General de mil novecientos ochenta y ocho, fue objeto de modificación. Gracias a las reformas de mil novecientos noventa y seis, se retomó la tendencia que la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación y la Ley Federal de Protección al Ambiente presentaban al exponerse como leyes marco, -lo cual ha quedado desarrollado en incisos anteriores-. Así, el artículo 1º de la reciente Ley modificada, atinadamente se redactó en los siguientes términos: *En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con la materia que regula este ordenamiento.* De esta manera, las disposiciones contenidas en leyes especiales pasaron a ser supletorias de las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, revirtiéndose por tanto, la anómala situación creada por el texto de mil novecientos ochenta y ocho.

Con el advenimiento de la Ley Federal referida, se clarificó el camino para que, en junio de mil novecientos noventa y nueve se reconociera a nivel constitucional el derecho a un medio ambiente adecuado, el cual fue incluido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde mil novecientos noventa y ocho, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, contempló, como uno de los principios de la política ambiental, el derecho a todas las personas a un medio ambiente adecuado, al establecer en la fracción XI del artículo 15: *Toda persona tiene derecho a un ambiente sano*; idea que fue ampliada con las modificaciones que sufriera dicho ordenamiento en mil novecientos noventa y seis, al establecer, -sólo que esta vez en la fracción XII del artículo 15-: *Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar este derecho.*

En ese sentido, vale la pena recapitular las modificaciones relevantes que sufrió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en mil novecientos noventa y seis:

- Descentralización. La iniciativa de reformas estableció con mayor precisión los ámbitos de competencia de los tres órdenes de gobierno, dando lugar así al fortalecimiento de las facultades de los estados y municipios en materias como el ordenamiento ecológico del territorio, el establecimiento de reservas y áreas naturales de interés estatal, la administración de parques urbanos y la gestión de programas de calidad del aire a nivel local.
- Participación social. El reconocimiento y estímulo a los distintos actores sociales, a los particulares, las organizaciones, los ejidos y los pueblos indígenas, en su derecho a participar directamente en las acciones de conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, a

través del establecimiento y la administración voluntaria de áreas naturales protegidas y su opinión y participación en la aplicación de medidas para el ordenamiento ecológico del territorio y en el procedimiento de impacto ambiental. Así mismo se fortalecieron las bases legales para integrar órganos consultivos ciudadanos en materia de política ambiental y se crea un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

- Simplificación administrativa y normalización. Con las reformas de la Ley se buscó evitar la proliferación de procedimientos y criterios de evaluación de impacto ambiental entre las distintas autoridades que intervienen en esta clase de procedimientos; así mismo, se dispuso una reclasificación de las áreas naturales protegidas, se homologaron las categorías de parques nacionales y parques marinos; en el aspecto de normalización se sustituyeron las normas técnicas ecológicas por normas oficiales mexicanas y se propuso hacer compatible el ordenamiento ecológico del territorio con la reglamentación respectiva en materia de uso de suelo, entre otras medidas.
- Regulación, inspección y vigilancia. Estas medidas se vieron fortalecidas con las nuevas disposiciones mediante la ampliación y obligatoriedad de los criterios ambientales en cuestión de asentamientos humanos; propicia una sustancial mejora regulatoria mediante la promoción de auditorías ambientales voluntarias y la autorregulación ambiental de la industria. Por otro lado, las reformas a la ley general en cuestión, están encaminadas a ofrecer mayor certidumbre jurídica a los participantes y a las comunidades a través de procedimientos de impugnación y revisión administrativa por causa de actos de autoridad que generen inconformidad. Otra adecuación necesaria fue la prescripción para que la autoridad federal emita autorizaciones en materia de aplicación de biotecnología en especies de flora y fauna silvestres.

- Modernización de los instrumentos de gestión ambiental. Se introducen instrumentos económicos de carácter normativo, fiscal y de mercado que propician la internalización de costos o beneficios a las personas físicas o morales que por sus acciones directas o indirectas generan costos ambientales o contribuyen a preservar el medio ambiente. Estos instrumentos refuerzan el carácter preventivo de la política ambiental. Otras innovaciones de la ley a favor de la modernización de la gestión son las especificación de nuevas modalidades de ordenamiento ecológico del territorio a nivel regional, local y marino.

Las últimas reformas que ha sufrido la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se publicaron en diciembre del dos mil uno.¹²¹ Dichas modificaciones se relacionaron con los siguientes artículos: 11,12, 45 bis, 109 bis, 119, 130, 147 bis, 150, 159 bis, 161, 162, 163, 167, 168, 171, 173, 174 bis y 182; numerales que infirieron en materias como: convenios y acuerdos de coordinación, estímulos fiscales y retribuciones económicas a los propietarios, poseedores o titulares de derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas; registro de emisiones y transferencia de contaminantes, coordinación con la Secretaría de Marina para aplicar las normas oficiales mexicanas relacionadas con agua; seguro de riesgo ambiental; residuos peligrosos, la creación del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales; inspección y vigilancia; monto de las sanciones pecuniarias; la gravedad de la infracción; bienes decomisados y coadyuvancia con el Ministerio Público.

¹²¹ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre del 2001.

D. LOS DISPOSITIVOS REGLAMENTARIOS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La presente exposición de tesis evidentemente no tiene como finalidad desarrollar a fondo el tema referido a la figura *reglamento*; sin embargo, estimo necesario partir de una definición de éste con el objeto de entrar al tema de los dispositivos que de este tipo emanan de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El Diccionario Jurídico Mexicano cita como definición de reglamento, una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. Continúa dicha fuente señalando que, la facultad reglamentaria es una función materialmente legislativa, aunque formalmente sea administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no deriva del Legislativo.¹²²

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, ya que este no goza de la autoridad formal de una ley.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuenta actualmente con nueve reglamentos, a saber: Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera; Reglamento en Materia de Impacto Ambiental; Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos; Reglamento en Materia de Auditoria Ambiental; Reglamento de Áreas Naturales Protegidas; Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de la Zona Conurbada; Reglamento para Prevenir y Controlar la

¹²² Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. 2,751.

Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias; Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido y Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.

De los dispositivos enlistados, seis de ellos contienen la figura de la acción popular, lo que da lugar a que cualquier persona denuncie los hechos que estime transgresores de disposiciones del orden ambiental federal. Así, se desprende, de los ordenamientos en cuestión, lo correlativo:

Reglamento en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental

"Artículo 65.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravengan las disposiciones jurídicas en esta materia, y se relacionen con las obras o actividades mencionadas en el artículo 28 de la Ley en el presente reglamento. Las denuncias que se presentaren serán substanciadas de conformidad con lo previsto en el capítulo VIII del Título Sexto de la propia Ley."

Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos

"Artículo 63.- Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría, o ante otras autoridades federales o locales según su competencia, todo hecho, acto u omisión de competencia de la Federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la Ley y del Reglamento."

En este punto, vale la pena abrir un paréntesis para referirle al lector que el ocho de octubre del dos mil tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, ordenamiento por demás novedoso en México, en la medida que regula todo tipo de residuos, adopta un enfoque preventivo centrado en medidas para evitar la generación y optimizar el aprovechamiento de los materiales contenidos en los residuos, y se basa en el principio de responsabilidad compartida -pero diferenciada- de todos los actores y sectores sociales en la gestión integral de los residuos.

Respecto del tema de ensayo que nos ocupa, la Ley General de mérito, establece:

"Artículo 125.- Toda persona, grupo social, organización no gubernamental, asociación y sociedad podrá denunciar ante la Secretaría, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente, a los recursos naturales o a la salud en relación con las materias de esta ley y demás ordenamientos que de ella emanen.

La tramitación de la denuncia popular a que se refiere este precepto, se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente."

Por último y para efectos referenciales, preciso que en armonía con el apartado transitorio del ordenamiento que nos ocupa, en todo lo que no se oponga con el mismo, seguirá siendo aplicable el Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido:

(...)

"Artículo 70.- La acción popular para denunciar la existencia de algunas de las fuentes de contaminación a que se refiere este Reglamento, podrá ejercitarse por cualquier persona ante la Secretaría de Salubridad y Asistencia o ante cualquier autoridad de acuerdo al ámbito de su competencia, requiriéndolo para darle curso los siguientes datos:

I.- Nombre y domicilio del denunciante;

II.- Ubicación de la fuente de contaminación, indicando calle, número, colonia, zona postal y ciudad, o en su caso de sitios no urbanizados, la localización con datos para su identificación;

III.- Lapso en el que se produce la mayor emisión de ruido y

IV.- Datos o clase de ruido (...)"

Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera:

(...)

"Artículo 52.- Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría, o ante otras autoridades federales o locales según su competencia, todo hecho, acto u omisión de competencia de la Federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la Ley y del reglamento en materia de contaminación a la atmósfera (...)"

Reglamento en Materia de Auditoria Ambiental:

(...)

"Artículo 47.- Toda persona podrá denunciar ante la Procuraduría, todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de este Reglamento (...)"

Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas:

(...)

"Artículo 144.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales existentes en las áreas naturales protegidas, o contravengan las disposiciones legales y reglamentarias en esta materia, y se relacionen con las acciones o actividades mencionadas en el presente reglamento. Las denuncias que se presenten serán substanciadas de conformidad con lo previsto en el Capítulo VII del Título Sexto de la propia Ley (...)"

Como el lector puede apreciar, la mayoría de los Reglamentos emanados de la Ley General contienen la acción popular como instrumento para que cualquier persona, sin requisito de legitimación alguno, puedan denunciar actos u omisiones que atenten contra el medio ambiente; en ese sentido, dichos ordenamientos guardan armonía con el principio que establece el artículo 15, fracción XII de la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual enuncia que toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

Tanto los reglamentos emanados de la Ley General en cuestión, como los ordenamientos reglamentarios de la Ley Ambiental del Distrito Federal, comparten una idea en común: Otorgar a cualquiera la posibilidad de denunciar actos u omisiones dirigidos a afectar ese medio ambiente adecuado al que tenemos derecho las personas en términos del artículo 4º, párrafo quinto de la Ley Cimera.

E. LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS

Las Normas Oficiales Mexicanas "han adquirido en el último decenio gran auge en nuestro ordenamiento jurídico; como si antes no se hubiesen regulado cuestiones técnicas".¹²³ Varios autores, dedicados a la investigación han demostrado que éstas existen por lo menos desde los años veinte, concurriendo ciertas diferencias entre las primeras normas técnicas y las actuales, por ejemplo el que las más antiguas fueron expedidas por el presidente de la República, en uso de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que hoy día, es el titular de la dependencia quien tiene la facultad de expedirlas.¹²⁴

Las normas oficiales tienen una razón de ser en nuestro ordenamiento, en virtud de la necesidad de regular cuestiones de alta especificidad técnica, que además puede variar de manera constante y rápidamente, por lo cual la dinámica de las mismas requiere de una respuesta pronta que evidentemente ni el legislador ni el Poder Ejecutivo puede dar a tiempo, es por ello que esta tarea se encomienda a las dependencias de la administración pública.

El objeto de las normas oficiales mexicanas es regular cuestiones técnicas, esto es establecer especificaciones de un alto grado de precisión para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los reglamentos o en la ley. Por lo mismo, su función no es ni puede ser la de reglamentar disposiciones de ley; en ese sentido, no establecen obligaciones a los particulares, ni conceden derechos o permisos; solamente puede referirse a obligaciones previstas en leyes y reglamentos y especificarlas.

¹²³ Huerta Ochoa, Carla. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. *Las Normas Oficiales Mexicanas en el Ordenamiento Jurídico Mexicano*. Nueva Serie Año XXXI. Número 92. Mayo-agosto 1998. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 15-19.

¹²⁴ Cfr. Idem.

En las últimas décadas, este tipo de disposiciones han proliferado en todos los ámbitos con diversos objetivos y regulando situaciones muy distintas. La materia ambiental no es la excepción, en razón de que, explícitamente, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en su artículo 40 fracción X establece:

(...)
"Artículo 40.- Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

(...)
X. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales (...)"

Si bien es cierto el objetivo del presente trabajo no es desarrollar el procedimiento de creación de las normas oficiales mexicanas, la suscrita estima ilustrativo referir al lector que, los comités consultivos nacionales de normalización son los órganos que elaboran las normas oficiales mexicanas y promueven su cumplimiento. Estos comités se integran por miembros tanto del sector público como del privado. La Secretaría de Economía, es la dependencia que centraliza la coordinación en materia de normalización y asume las funciones de organización y control en relación con las normas oficiales mexicanas.¹²⁵

En armonía con el artículo 51, párrafo cuarto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las normas oficiales mexicanas se expiden por tiempo indefinido, sin embargo, quedan sujetas a una revisión cada cinco años. Dicha legislación también contempla en su artículo 48 que, en casos de emergencia, la dependencia competente puede elaborar directamente, aún sin haber mediado anteproyecto o proyecto, una norma oficial mexicana que podría denominarse *emergente*, la cual se sujeta a una vigencia de seis meses, sin que pueda expedirse ésta más de dos veces consecutivas.

¹²⁵ <http://uninet.mty.itesm.mx/ligas/pnd/95-20.htm>

Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental tienen su origen en las normas técnicas ecológicas y su desarrollo ha sido consecuencia de la evolución que ha tenido la normatividad a nivel nacional y los cambios experimentados en la forma de abordar los problemas ambientales.¹²⁶

La Ley Federal de Protección al Ambiente de mil novecientos ochenta y dos, -reformada en mil novecientos ochenta y cuatro- hacía referencia a la expedición de normas técnicas, orientadas básicamente a prevenir y controlar los problemas de salud derivados de la contaminación ambiental, siendo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la entidad encargada de su expedición.

Del ordenamiento en cuestión se desprende:

(...)

"Artículo 6º.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, deberá emitir las normas técnicas de ordenamiento ecológico del territorio de de acuerdo con la política ambiental, a las que deberán sujetarse los proyectos de las obras sobre desarrollo urbano, parques nacionales, zonas de reserva y refugios de fauna silvestre y de especies migratorias, refugios pesqueros, áreas industriales y de trabajo y zonificación en general.

Las dependencias del Ejecutivo Federal, dentro del ámbito de su competencia y de conformidad con las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, deberán estudiar, planear, programar, evaluar y calificar los proyectos o trabajos sobre desarrollo urbano, parques nacionales, zonas de reservas y refugios de flora y fauna silvestres y especies migratorias, refugios pesqueros, áreas industriales y de trabajo y zonificación en general, cuidando de la conservación del paisaje urbano y natural, fomentando conforme a las disposiciones aplicables, la descentralización de los asentamientos humanos y de la industria para prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental (...)"

En mil novecientos ochenta y ocho, con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la expedición de normas técnicas ecológicas se define como asunto de alcance general en la nación o de interés de la federación. Así, las normas técnicas ecológicas se constituyeron como instrumento de la política ecológica, cuyo objeto fue establecer requisitos,

¹²⁶ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 238.

especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deben observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes que puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, además de compilar principios, criterios, políticas, y estrategias.

A partir de este año, la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se dio a la tarea de expedir dichas normas.

Entre mil novecientos ochenta y ocho y mil novecientos noventa y uno se publicaron en el Diario Oficial de la Federación cincuenta y ocho normas técnicas ecológicas, treinta y tres en materia de aguas residuales; dieciocho relacionadas con atmósfera y monitoreo y siete relativas a residuos peligrosos.¹²⁷

En ese mismo año, fue abrogada la Ley General de Pesas y Medidas, y sustituida por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, ordenamiento que hoy día refiere el procedimiento de creación de las normas oficiales mexicanas.¹²⁸

Si bien la elaboración y expedición de normas técnicas ecológicas continuó durante los años subsiguientes, a partir de mil novecientos noventa y dos, con las modificaciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, éstas empezaron a denominarse normas oficiales mexicanas.

La reforma a dicha Ley Federal sobre Metrología y Normalización, reviste particular importancia, ya que no sólo unifica la denominación de las regulaciones técnicas de todas las dependencias de la Administración Pública Federal, sino que le otorga facultades a las dependencias para expedir normas oficiales mexicanas, reservadas hasta ese entonces a la otrora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; hoy Secretaría de Economía. Con esta reforma se traspasa la constitución y coordinación de los Comités Consultivo Nacionales de

¹²⁷ Cfr. González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett. Op. Cit. pp. 329-341.

¹²⁸ Huerta Ochoa, Carla. Op. Cit. pp. 15-18.

Normalización a las dependencias y se establece un procedimiento más transparente para la elaboración de las normas oficiales mexicanas, el cual promueve la participación de todos los sectores interesados a través de los Comités Consultivos y obliga a realizar una consulta pública del proyecto de cada norma oficial.

Con base en estas nuevas disposiciones legales y en los arreglos institucionales derivados de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, en diciembre de mil novecientos noventa y dos, se constituye el Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental, cuya presidencia recae en el Instituto Nacional de Ecología.¹²⁹ A su vez, para el desempeño de las tareas de normalización, el Comité Consultivo cuenta con subcomités.

El proceso de elaboración de una norma oficial mexicana para la protección ambiental, debe observar los términos y formalidades establecidos en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y se divide en dos fases: La primera abarca desde la elaboración del Programa Anual de Normalización y la elaboración del anteproyecto hasta su aprobación como proyecto por parte del Consejo Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental. La segunda comprende la publicación del proyecto; la consulta pública; y la aprobación y expedición del texto de la norma definitiva.

Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, además de permitir a la autoridad establecer límites máximos permisibles de emisión de contaminantes a diferentes medios y condiciones para su verificación, desempeñan un papel fundamental en la generación de una atmósfera de certidumbre jurídica y una no menos importante función de promover el cambio tecnológico.

Dichas normas constituyen un complejo mecanismo que garantiza un elevado nivel técnico, una amplia participación social en las diferentes fases de su

¹²⁹ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 238.

desarrollo y un minucioso análisis de sus efectos económicos. El campo que más desarrollo ha alcanzado ha sido el de actividades industriales.

Las normas deben tomar en consideración las tecnologías de proceso, control y medición disponibles y el costo de las mismas, pero bajo ninguna circunstancia es permisible que favorezcan tecnologías particulares ni que se constituyan en un obstáculo para la adopción de tecnologías que pudieran surgir.

Algunos lineamientos deseables para el pleno desarrollo de las normas ambientales son:¹³⁰

- Deben ser de observancia generalizada para un número relativamente grande de actores, procesos o actividades.
- De ser posible deben ser aplicables a todos los agentes que contribuyen al problema, y diferenciadas por tipo de ecosistema si ello es conveniente.
- Su aplicación debe ser gradual, para permitir un ajuste menos costoso.
- Deben analizarse los efectos derivados que puedan afectar a otros sectores.
- El tiempo de aplicación debe ser lo más prolongado posible, para dar certeza a los agentes normados.

Hoy día, existen normas oficiales para control de la contaminación atmosférica, para control de residuos peligrosos, para control de la contaminación del agua, para la conservación de los recursos naturales, de ordenamiento ecológico e impacto ambiental y para el control de emisión de ruido, las cuales

¹³⁰ http://www.fam.org.ar/enforcement/dialogo_concl2.html

destacan por su grado de especificidad, determinando con precisión lo que está prohibido y lo que está permitido.

El párrafo inicial del artículo 36 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que *para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, la Secretaría emitirá normas oficiales mexicanas en materia ambiental y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales*”, cuyo objeto se describe en las seis fracciones que lo integran. El párrafo final de dicho artículo, refiere que la expedición y modificación de las normas oficiales mexicanas en materia ambiental se sujetará al procedimiento establecido en la Ley sobre Metrología y Normalización.

Por lo que hace al Distrito Federal, la Ley Ambiental del Distrito Federal de mil novecientos noventa y seis, contenía la idea de las normas oficiales mexicanas, numerales que a la letra señalan:

(...)

“Artículo 6º.- Para efectos de la presente Ley, se entiende por:

(...)

XXV. Normas oficiales: Las normas oficiales mexicanas aplicables en materia ambiental (...)”

(...)

“Artículo 15.- Compete a la Secretaría:

(...)

VIII. Aplicar y verificar el cumplimiento de las normas oficiales en los asuntos de la competencia del Distrito Federal, (...)”

(...)

“Artículo 20.- La planeación, el ordenamiento y el desarrollo de la Ciudad de México, se sujetarán a la protección y restauración de los recursos naturales, así como a la prevención y control de la contaminación, para cuyo efecto se deberán observar los siguientes instrumentos de política ambiental:

(...)

II.- Las normas oficiales (...)”

A su vez, la Ley Ambiental vigente, hace referencia a normas oficiales y también a una nueva figura, las *normas ambientales para el Distrito Federal*, las cuales serán desarrolladas más adelante en un apartado específico del presente trabajo de tesis.

En la práctica profesional, he tenido la oportunidad de asesorar a las áreas técnicas a efecto de que desahoguen el procedimiento de inspección y vigilancia con el mayor apego a legalidad posible -ello, en razón de que la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, a través de diversas unidades administrativas, se encuentra facultada para desarrollar las actividades de inspección y verificación ambiental¹³¹-. En esa labor, me he percatado de que a nivel local, en materia ambiental las normas oficiales mexicanas cuya observancia más se vigila son las siguientes:

- NOM-002-ECOL-1996.- Establece los límites máximos permisibles de contaminantes en descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal.¹³²
- NOM-043-ECOL-1993.- Establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.¹³³
- NOM-047-ECOL-1999.- Establece las características del equipo y el procedimiento de medición para la verificación de los límites de emisión de contaminantes, provenientes de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina, gas licuado de petróleo natural u otros combustibles alternos.¹³⁴

¹³¹ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 55, fracción XXV.

¹³² Diario Oficial de la Federación. 3 de junio de 1998.

¹³³ Diario Oficial de la Federación. 22 de octubre de 1999.

¹³⁴ Diario Oficial de la Federación. 10 de mayo de 2000.

- NOM-081-ECOL-ECOL-1994.- Establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición.¹³⁵
- NOM-085-ECOL-1994.-Para fuentes fijas que utilizan combustibles fósiles sólidos, líquidos o gaseosos o cualquiera de sus combinaciones, que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de humos, partículas suspendidas totales, bióxido de azufre y óxidos de nitrógeno y los requisitos y condiciones para la operación de los equipos de calentamiento indirecto por combustión; así como los niveles máximos permisibles de emisión de bióxido de azufre en los equipos de calentamiento directo por combustión.¹³⁶

Relacionando el apartado de tesis que nos ocupa con el tema central del trabajo de investigación de mérito, habida cuenta que las normas oficiales mexicanas no establecen obligaciones a los particulares, ni conceden derechos o permisos -solamente pueden referirse a obligaciones previstas en leyes y reglamentos y especificarlas-, es imposible que éstas dispongan de forma directa que las personas pueden denunciar el incumplimiento de dichas normas; sin embargo, efectivamente hacen referencia a que la observancia del cumplimiento de las mismas, le compete, cuando así corresponda, a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Desarrollo Social, los gobiernos de los Estados, el Gobierno del Distrito Federal y en su caso, a los municipios; lo que da lugar a que, los administrados, en términos de las leyes ambientales respectivas, procedan a denunciar los actos que estimen transgresores de dichas normas oficiales mexicanas.

¹³⁵ Diario Oficial de la Federación. 13 de enero de 1995.

¹³⁶ Diario Oficial de la Federación. 02 de diciembre de 1994.

3.- LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

A. LA LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL (1996)

En agosto de mil novecientos noventa y seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³⁷ numeral que desarrolla, junto con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la organización política del Distrito Federal.

Para efectos de entrar de lleno en el tema que ocupará los siguientes párrafos, es menester concretizar lo siguiente:

El apartado C, base primera, fracción V, inciso j) del numeral constitucional invocado, contiene la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de decretar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica. A la letra, en su parte conducente, dicho numeral indica:

(...)

"V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades (...)

"j).-Legislar en materia de (...) preservación del medio ambiente y protección ecológica (...)"

Por su parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal precisa en el artículo 42, fracción XIV:

(...)

"Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

(...)

XIV.- Legislar en materia de (...) preservación del medio ambiente y protección ecológica (...)"

¹³⁷ Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1996.

Este último ordenamiento, en su numeral 44 refiere una especie de restricción al respecto, al referir:

“Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de (...) protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes.”

Lo cual se traduce en que, es obligación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sujetarse a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al momento de ejercer su facultad legislativa, disposición que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de mil novecientos noventa y siete.¹³⁸

La idea anterior armonizó con el artículo tercero transitorio del Decreto por el cual se reformó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,¹³⁹ que en su parte conducente establece:

(...)
“Los gobiernos de las Entidades Federativas, así como los Ayuntamientos, deberán adecuar sus leyes, reglamentos, ordenanzas, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones aplicables, a lo establecido en el presente Decreto (...)”

Al mismo tiempo, el artículo 9º de la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, estableció:

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

Si bien muchas entidades federativas y municipios contaban para mil novecientos noventa y seis con sus respectivas leyes y disposiciones

¹³⁸ Diario Oficial de la Federación 4 de diciembre de 1997.

¹³⁹ Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 1996.

administrativas en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, con motivo de las reformas contenidas en el decreto citado en párrafos anteriores, algunos de ellos comenzaron a dar cumplimiento al artículo tercero transitorio del multireferido decreto que reformó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En el caso del Gobierno del Distrito Federal, la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dio lugar a que la recién expedida Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el ocho de julio de mil novecientos noventa y seis, fuese abrogada por la actual Ley Ambiental del Distrito Federal de conformidad con el artículo segundo transitorio de ésta.

La primera Ley Ambiental del Distrito Federal, decretada por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se pensó como un instrumento que sirviese por igual a los propósitos de conciliar el interés privado y garantizar la provisión de los recursos naturales en cantidad y calidad debidas.

Para alcanzar dicho objeto, se estimó la necesidad de contemplar mecanismos destinados a abrir cauces suficientes y confiables a la participación ciudadana. Como parte de dichos instrumentos se erigió la figura de la denuncia popular, mediante la cual se pretendía armonizar con el contenido del propio artículo 7º del ordenamiento en cuestión, que en su parte conducente establecía:

"Artículo 7º.- (...)

Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades en términos de ésta y otras leyes tomarán las medidas necesarias para preservar ese derecho."

Así entonces, la Ley Ambiental del Distrito Federal instituyó en su numeral 184:

"Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría cualquier hecho, acto u omisión que contravenga lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables."

En subsecuentes artículos, a saber del 185 al 192, se establecieron los requisitos formales de dicho instrumento de participación ciudadana.

Estimo importante referirme a la figura de la denuncia ciudadana habida cuenta que, independientemente de que ello representa establecer una especie de corresponsabilidad sociedad-autoridad en materia de protección y restauración ambiental, puede significar en su momento, el interés jurídico procesal del quejoso, lo cual se ilustra con el siguiente criterio surgido de la contradicción de tesis 29/94, entre las sustentadas por las anteriores Tercera y Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. No. de Registro 199,493. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Enero 1997. Tesis P./J.5/97. Página 6.) que señala:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO, DE LOS RESIDENTES DE UN ÁREA AFECTADA EN RELACIÓN CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 47, COINCIDENTE CON EL ACTUAL 57 DE LA LEY RELATIVO, SÓLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE SE ACUDIÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE. El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada."

Lo anterior da lugar al debate de opiniones, pues, algunos dirán que si bien es cierto se acredita un interés jurídico procesal, también es cierto que un interés

jurídico de fondo para reclamar el derecho al medio ambiente adecuado que contiene el artículo 4º, párrafo quinto constitucional, no existe, lo cual nos remontaría a replantearnos la utilidad de contar con determinaciones programáticas como la establecida en el apartado constitucional que nos ocupa, materia también de un nuevo debate.

Lo que no podemos soslayar es que, para reclamar ante un juez de distrito el amparo y la protección de la Justicia Federal, el quejoso debe, por lo menos, "edificar" su interés jurídico procesal, habida cuenta que, difícilmente podría prosperar su demanda de garantías si, en el caso que he planteado, no acredita haber acudido en primera instancia, ante la autoridad administrativa competente.

Otra forma que la Ley Ambiental de mil novecientos noventa y seis contenía para "edificar" un interés jurídico procesal, es la relativa a la materia de impacto ambiental, que en su parte conducente precisa:

"Artículo 39.- Tratándose de obras o actividades que por su magnitud puedan causar impactos ambientales considerables en diversas zonas del Distrito Federal de conformidad con los listados referidos en los artículos 28 y 29, la población podrá participar en el procedimiento de evaluación de su impacto ambiental en los términos de los artículos 40, 41, 42, 48 y 49."

"Artículo 40.- Presentada la manifestación o estudio de impacto ambiental o riesgo en los casos determinados por el artículo precedente, el promovente deberá publicar a su costa en un diario de circulación nacional, el resumen del proyecto de obra o actividad respectiva, en los términos del artículo 35 fracción I, inciso h)."

"Artículo 41.- En los supuestos señalados en el artículo 40, cualquier persona podrá presentar observaciones por escrito a la Secretaría, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación del resumen del proyecto de obra o actividad, en cuyo caso únicamente serán consideradas por la Secretaría las pruebas documentales que se acompañan al escrito de observaciones."

(...)

"Artículo 48.- Las personas que consideren que sus observaciones no fueron estudiadas en la resolución respectiva conforme al artículo 42, podrán presentar recurso de inconformidad en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (...)"

A la luz de los artículos transcritos, tenemos que, cualquier persona que presentara ante la autoridad administrativa observaciones por escrito, podía intervenir en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, colocándose, así en posibilidad de impugnar la resolución que recayese en el procedimiento administrativo en cuestión, ya fuese a través del recurso de inconformidad, juicio de nulidad o, en su caso, juicio de garantías.

A guisa de ejemplo, aprovechando un asunto que se desahogó en esta Dirección Jurídica, en el cual se señaló como autoridad responsable a la Secretaría del Medio Ambiente, se cita la apreciación del juez que sentenció en un asunto en donde la hipótesis en materia de impacto ambiental se perfecciona:¹⁴⁰

"(...) el amparista si (sic) cuenta con interés jurídico para reclamar en amparo los actos que señala en su demanda de garantías, pues los artículos a estudio lo facultan para comparecer al procedimiento administrativo y realizar las observaciones que estime pertinentes, sin establecer limitación alguna. Así mismo, se encuentra facultado para impugnar la resolución que en todo caso se dicte, si considera que en la misma no fueron analizadas las observaciones formuladas.

Así, en la especie se encuentra acreditado que la parte quejosa realizó las observaciones a que se refiere el artículo 42 de la Ley en consulta, lo cual hizo mediante escrito recepcionado ante la autoridad responsable en fecha diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y nueve, del cual obra copia certificada en los autos, visibles a folios 379 a 382, de autos. A dicho escrito la autoridad responsable Director General de Prevención y Control de la Contaminación, en su actual denominación Director General de Regulación y Gestión Ambiental de Agua, Suelo y Residuos, emitió contestación en fecha quince de abril de mil novecientos noventa y nueve, mediante oficio E/CO2/DGPCC/8655, del cual obra el original en los autos del presente juicio de garantías, visible a fojas 175, en el que se le hace saber que serán evaluadas las pruebas ofrecidas por el ahora solicitante de amparo, que se practicará la visita de verificación al predio citado y se le dará a conocer el resultado de la misma. En esas circunstancias, contrario a lo manifestado por la responsable, la parte quejosa si (sic) cuenta con interés jurídico para reclamar en amparo los actos que ya han quedado precisados, de lo que deviene infundada la causal de improcedencia que hace valer (...)"

En materia de justicia ambiental, la ley que nos ocupa contemplaba como medio de impugnación a favor del administrado, el recurso de inconformidad -que,

¹⁴⁰ Amparo 840/2001 promovido por Juan Montes Cartas. Radicado en Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

en materia federal se denomina recurso de revisión-, sobre el cual, el ordenamiento de marras establece:

"Artículo 183.- Será aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y las disposiciones jurídicas que se deriven de ella, en materia de los procedimientos de verificación, inspección, vigilancia, medidas de seguridad y sanciones en los asuntos previstos en esta Ley, así como en materia del recurso de inconformidad en contra de los actos y resoluciones de la Administración Pública del Distrito Federal ordenados, dictados o ejecutados con motivo de la aplicación de la presente Ley y normas jurídicas que de ella emanen."

Determinación que armonizó con el contenido del propio numeral 3º de la Ley Ambiental del Distrito Federal en cuestión, mismo que precisó:

"Artículo 3º.- En todo lo no previsto por esta Ley, serán aplicables las disposiciones de:

(...)

IV.- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y las disposiciones jurídicas que de ella emanen, en los procedimientos y medios de defensa que se deriven de la aplicación de esta Ley (...)"

Este último, ordenamiento instrumental que, en la parte que interesa, establece:

"Artículo 108.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. (...)"

Siendo necesario precisar, en términos de la propia Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, los siguientes conceptos:

"Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

XII.- Interesado: Particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado;

XIII.- Interés legítimo: Derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular.

Lo cual nos coloca en la posibilidad de afirmar que, dentro del marco de la Ley Ambiental en análisis, para promover un recurso de inconformidad, era necesario que el interesado o recurrente, ostentase un interés legítimo, esto es, un interés cualificado respecto a la legalidad de determinados actos administrativos.

A manera de ampliación del tema, -pues éste será retomado y desarrollado profundamente en un capítulo subsecuente-, podemos decir que existe interés legítimo cuando determinada conducta administrativa es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la administración y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, para defender esa situación de interés.¹⁴¹

La exigencia de ostentar un interés legítimo y personal en el procedimiento administrativo, implica la presencia de una relación directa entre la situación fáctica del recurrente y el objeto de la impugnación, de manera tal que se facilita un medio de protección a los intereses individuales y, al mismo tiempo, una vía accionada para la defensa de la legalidad objetivo.

Como puede apreciarse, el tema relacionado con los intereses es sumamente amplio, interesante y parte medular del presente trabajo de investigación, en razón de que, precisamente en la calidad de interés que ostente

¹⁴¹ www.scjn.gob.mx/Ministros/jjgo/temadelmes/2001/tmdiciembre.pdf.

el administrado, recae la posibilidad o no de acceder realmente a una justicia ambiental.

Nuestro régimen jurídico por ejemplo, refiere, en materia de amparo, un interés jurídico, concepto más estricto que el de interés legítimo; aquel exige una relación entre el acto o disposición recurrida y el sujeto que lo impugna, de manera que la actividad administrativa debe afectar de forma particular la esfera de derechos del administrado, protección que sólo se extiende a lo individual, dejando fuera la fiscalización jurisdiccional de actividades administrativas ilegales que no afectan la esfera particular del gobernado, al sólo proteger derechos e intereses directos y personales, tema que será materia de las conclusiones a las que arribará la tesista.

De la discusión del proyecto de la Ley Ambiental del Distrito Federal, claramente se desprende la preocupación de ciertos legisladores por ampliar la legitimación procesal en asuntos del orden ambiental.

De las interposiciones que se dieron cita en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal,¹⁴² destaco la siguiente reflexión de la entonces representante local, María Dolores Padierna, quien respecto al interés exigido en materia ambiental, expresó que en la práctica, las autoridades no han tomado suficientemente en serio el respeto al derecho a un medio ambiente adecuado, y más aún no lo han garantizado, por lo que en la vida real ese derecho ha permanecido como letra muerta en muchos casos.

Así mismo, la representante popular atinó que, para que este derecho sea efectivo y exigible ante las autoridades, debe reconocerse en la Ley Ambiental del Distrito Federal que toda persona tenga interés jurídico para poder defenderse ante las autoridades impartidoras de justicia, por lo que la persona considere como perjuicio o agravio ecológico por cualquier acto u omisión de autoridades o de los

¹⁴² Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Diario de los debates. No. 10. 29 de abril de 1996.

particulares sobre su persona o sus bienes. Ello es así en virtud de que, a dicho de la representante en cuestión, si se explicita el interés jurídico de toda persona en la protección al ambiente, en verdad se hará efectivo no sólo el derecho de denuncia popular, sino también el de una participación corresponsable de la gente en materia del medio ambiente. Así, toda persona podrá exigir la observancia de las leyes; así, será toda la sociedad salvaguarda de las disposiciones y será más difícil eludir las responsabilidades.

Así, concluye la funcionaria local que, el empeño de incluir el término de *interés jurídico* es para garantizar que efectivamente la denuncia no se quede sólo en denuncia, sino que si a alguna persona no le satisface la resolución de las autoridades y haya cubierto todo el procedimiento administrativo que marca esta ley en el título VII, pueda acudir también a alguna otra autoridad, alguna otra instancia de carácter judicial, por ejemplo, para hacer valer su derecho de denuncia y de reclamo ante lo que considere o juzgue incorrecto o inconveniente, o no satisfactorio por parte de la autoridad administrativa. Esto sólo se puede lograr si a todas las personas se les confiere ese derecho de tener interés jurídico para los casos de ecología.

Así mismo, en la sesión parlamentaria en cuestión, se propuso la modificación del artículo 184 de la Ley de mérito, que, a juicio del representante popular, debía decir:

“Toda persona tiene interés jurídico y podrá denunciar ante la Secretaría cualquier hecho, acto u omisión que contravenga lo establecido en esta Ley de demás disposiciones aplicables.”

Propuesta que, si bien es cierto al momento de su votación fue desechada por los miembros parlamentarios, pone de manifiesto la necesidad de renovar una figura que debe adecuarse a las necesidades de la sociedad y a la dinámica de un orden jurídico que se enfrenta a situaciones de hecho que exigen una regulación que se adecue a una tutela eficaz de intereses que la doctrina ha denominado

supraindividuales, colectivos y difusos, lo cual implica también encontrar una efectiva cobertura por parte de jueces, funcionarios y legisladores.

Regresando al contenido de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, concretamente a la figura del recurso de inconformidad, la resolución recaída a dicho medio de impugnación, en términos de la ley instrumental que ocupa el presente análisis, a su vez podía ser impugnada ya sea a través del juicio de nulidad, tal y como lo desarrolla el artículo 128 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que concreta:

"Artículo 128.- Contra la resolución que recaiga al recurso e inconformidad procede el juicio de nulidad ante el Tribunal."

O en su caso y bajo reglas especiales, intentar el juicio de garantías, lo que nos lleva a concluir, con base en las figuras jurídicas que en párrafos anteriores se han desarrollado, que, para acceder a una justicia ambiental federal, debemos agotar previamente, ya sea el caso, los procedimientos que establecía la Ley Ambiental del Distrito Federal en análisis, habida cuenta que, de otra manera, invocar directamente una acción de amparo, resultaría infructuoso, ya que, sin duda alguna, la conclusión de la justicia de la unión sería declarar el sobreseimiento por falta de interés jurídico.

a) EL REGLAMENTO DE LA LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL (1996)

La Ley Ambiental del Distrito Federal de mil novecientos noventa y seis anunciaba en su artículo tercero transitorio:

"Los Reglamentos de esta Ley deberán ser expedidos dentro de los ciento ochenta días hábiles siguientes a la publicación de la presente Ley."

Si bien es cierto, el espíritu del artículo transcrito concebía la creación de reglamentos, en el mundo fáctico, un solo dispositivo emanó de la entonces Ley Ambiental vigente, y fue así que, en diciembre de mil novecientos noventa y siete, se publica el Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal,¹⁴³ ordenamiento que, en materia de participación ciudadana, no hizo más que precisar lo enunciado en la propia Ley Ambiental del Distrito Federal, articulando así:

"Artículo 102.- Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría cualquier hecho, acto u omisión que contravenga lo establecido en la Ley, en este Reglamento y en las demás disposiciones jurídicas aplicables."

Tocante al recurso de inconformidad, en armonía con la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Reglamento en análisis apunta:

"Artículo 106.- En contra de los actos o resoluciones ordenados, dictados o ejecutados por la Administración Pública para la aplicación de este Reglamento y las disposiciones que de él se deriven, procederá el recurso de inconformidad en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal."

El Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal de mil novecientos noventa y seis, sin presentar novedad alguna en los temas que nos ocupan, cumple con su función, que es proveer en el cumplimiento de la Ley Ambiental del Distrito Federal al detallar sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, que

¹⁴³ Diario Oficial de la Federación. 3 de diciembre de 1997.

en este caso son la denuncia ciudadana y el recurso de inconformidad, sin hacer pronunciamiento alguno respecto del interés que deben tener los interesados; entendiéndose así que, aplica íntegramente la referencia que al respecto hace la Ley que reglamenta y el ordenamiento instrumental que a ésta le sirve supletoriamente.

B. LA LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL (13 DE ENERO DEL 2000 Y LAS REFORMAS DEL 2002 Y 2004)

La Ley Ambiental del Distrito Federal vigente,¹⁴⁴ presenta cierta evolución respecto de su predecesora, en razón de que, esta última, en materia de justicia administrativa -concretamente por lo que hace al recurso de inconformidad-, no hacía anotación directa al tipo de interés que debía tener el recurrente, limitándose a remitirnos a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, ordenamiento que si bien es cierto con las reformas adjetivas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintinueve de enero del dos mil cuatro, define dos tipos de interés, a saber el legítimo y el jurídico, para efectos del recurso de inconformidad, nos remitía -y nos remite-, a cumplir únicamente con un interés legítimo.

La novedad de la Ley Ambiental del Distrito Federal en vigor, se contiene en el artículo 220, que expone:

"Artículo 220.- Las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos, normas ambientales del Distrito Federal y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnados sin que se pruebe el interés jurídico, mediante recurso de inconformidad conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal."

Como puede apreciarse del numeral transcrito, el legislador esta vez optó por hacer un pronunciamiento directo respecto en el rubro del interés que debe tener el administrado para promover un recurso de inconformidad, llegando a la conclusión contundente de no exigir interés jurídico alguno, lo cual se traduciría en que, para acceder a la justicia administrativa no se requiere mas que un interés simple, lo cual resulta del todo engañoso, en razón de que, la última parte del artículo expuesto, al remitirnos a las reglas establecidas en la Ley de

¹⁴⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 13 de enero del 2000. Reformas: Gaceta Oficial del Distrito Federal 31 de enero del 2002, 29 de enero del 2004 y 10 de febrero del 2004.

Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, obliga al recurrente a contar, por lo menos, con un interés legítimo, entendido éste como lo hemos referido en capítulos anteriores.

En el rubro de participación ciudadana, La Ley Ambiental vigente comienza estableciendo:

"Artículo 20.- Los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades, en los términos de ésta y otras leyes tomarán las medidas necesarias para conservar ese derecho.

Todo habitante del Distrito Federal tiene la potestad de exigir el respeto a este derecho y el cumplimiento de las obligaciones correlativas por parte de las autoridades del Distrito Federal, a través de los mecanismos jurídicos previstos en este título y en otros ordenamientos jurídicos."

Idea ésta última que nos remite, como parte de la política de desarrollo sustentable del Distrito Federal, a las figuras de la denuncia ciudadana y, en materia de impacto ambiental, a la posibilidad del administrado de participar en las consultas públicas que se organicen con motivo del procedimiento para obtener la autorización en materia de impacto ambiental.

La Ley Ambiental del Distrito Federal refiere en la parte conducente de su artículo 80:

"Artículo 80.- Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la autoridad ambiental, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente ley y demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la conservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico."

En subsecuentes artículos, a saber del 81 al 84, se establecen los requisitos formales de dicho instrumento de participación ciudadana.

Tal y como se señaló en el apartado que comentó la Ley Ambiental del Distrito Federal de mil novecientos noventa y seis, para efectos de interponer una

demanda de amparo, el hecho de acreditar que un derecho sustancial se ejerció primeramente ante la autoridad administrativa competente, resulta primordial para no generar la causal de improcedencia referida a la falta de interés jurídico, lo cual se traduce en que el administrado, de no estar satisfecho con una resolución que recaiga a su denuncia ciudadana, siguiendo las reglas del juicio sumario constitucional, está en posibilidad de intentar dicho medio de impugnación extraordinario, acción que sería más que imposible si no acreditase haber interpuesto en primer término la referida denuncia ciudadana. Así reitera la sustentante que, la importancia de agotar las figuras procedimentales establecidas, en este caso, en la Ley Ambiental del Distrito Federal para efecto de "edificar" el interés jurídico con el cual podríamos acceder a un juicio de carácter federal como lo es el juicio de garantías.

En materia de participación ciudadana y concretamente en asuntos relacionados con el procedimiento de impacto ambiental, la Ley Ambiental vigente no presentó modificaciones remarcables respecto de su predecesora, lo cual puede corroborarse con la lectura armónica que se realice de los siguientes artículos:

"Artículo 50.- La autoridad competente, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las bases de la Ley de Participación Ciudadana y al Reglamento de la presente Ley."

"Artículo 51.- Los promoventes de obras o actividades que requieran una manifestación de impacto ambiental modalidad específica, o que deban someterse a consulta pública por determinación de la Secretaría, deberán publicar, a su costa, en un diario de circulación nacional, un resumen del proyecto. Las personas que participen en la consulta pública, podrán presentar a la Secretaría por escrito sus observaciones o comentarios, dentro de los cinco días hábiles siguientes a que ésta haya sido convocada.

Una vez presentados las observaciones y comentarios, la Secretaría los ponderará y los considerará al momento de resolver sobre la autorización en materia de impacto ambiental.

En su caso, la Secretaría deberá responder por escrito a los interesados las razones fundadas por las cuales los comentarios a que se refiere el párrafo primero de este artículo no fueron tomados en consideración dentro de la resolución correspondiente, pudiendo los afectados interponer el recurso de

inconformidad a que se refiere esta Ley, en contra de la resolución por la cual la Secretaría ponga fin al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.”

La única figura novedosa que se introduce a este procedimiento de impacto ambiental y riesgo, es el referido a la consulta pública que puede llevar a cabo la autoridad competente en términos de la Ley de Participación Ciudadana -artículo 50-; sin embargo, el resto de los supuestos que contiene la Ley Ambiental vigente en materia de impacto ambiental, se presentan idénticos a los señalados en la Ley Ambiental del Distrito Federal derogada.

Por último, cabe mencionar que en del dos mil dos y dos mil cuatro, se publicaron los decretos que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal,¹⁴⁵ lo cual se refiere con el objeto de que el lector cuente con el panorama que en la actualidad rige en materia de gestión ambiental del Distrito Federal; sin embargo, es de percatarse que dichas reformas no inciden en el tema central que se plantea en el presente trabajo, pues éstas, se refieren a áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas, procedimiento de inspección y vigilancia, y rubros que no se relacionan con el interés jurídico.

¹⁴⁵Gaceta Oficial del Distrito Federal. 31 de enero del 2002 y del 2004.

a) EL REGLAMENTO DE IMPACTO AMBIENTAL Y RIESGO

En seguimiento a la tendencia que predomina en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente -ordenamiento de carácter federal que emite sus reglamentos atendiendo a la materia a regular, es decir, no es un solo cuerpo el que detalla los contenidos de la Ley, sino varios- la legislación ambiental local desde su concepción en mil novecientos noventa y seis, contempló la idea de la creación de diversos cuerpos reglamentarios, sentir que, tal y como se ha señalado en un apartado anterior, se refleja en el artículo tercero transitorio de dicho ordenamiento que establece:

"TERCERO.- Los reglamentos de esta Ley deberán ser expedidos dentro de los ciento ochenta días hábiles siguientes a la publicación de la presente Ley."

Determinación recogida por la Ley Ambiental del Distrito Federal vigente, al establecer el también artículo tercero transitorio:

"TERCERO.- La reglamentación de esta Ley deberá ser expedida dentro de los ciento ochenta días hábiles."

El lector podrá percatarse de que el legislador refiere la palabra *reglamentos* con lo cual subraya la necesidad de contar con reglamentación suficiente y autónoma que permita especializar determinada materia, para así contar con un desarrollo más preciso de los temas más trascendentales en el ámbito ambiental, lo cual desgraciadamente no pudo reflejarse en la Ley Ambiental del Distrito Federal de mil novecientos noventa y seis, habida cuenta que, de ésta, únicamente emanó el denominado Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete, ordenamiento que hoy día es aplicable en ciertos rubros, tal y como lo precisa el artículo noveno transitorio de la Ley Ambiental vigente, que a la letra dice:

"NOVENO.- En tanto se expiden las disposiciones reglamentaria de esta Ley, seguirá en vigor el Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1997, en lo que no se oponga a la presente Ley."

De la lectura que se realice del reglamento en comento, podrá detectarse que, si bien es cierto incluye prácticamente todas las materias que la Ley Ambiental contempla, también es cierto que no profundiza en el desarrollo de dichos temas, lo cual trajo consigo cierta falta de regulación que en muchos casos no permitió aplicar debidamente la propia Ley.

A guisa de ejemplo, la tesista hace mención de una laguna de ley generada por la falta de un desarrollo adecuado del Reglamento de la Ley Ambiental, la cual se presentó en materia de aguas residuales como a continuación se detalla:

La Ley Ambiental del Distrito Federal derogada, refería en su artículo 101 fracción III:

"Artículo 101.- Los propietarios o poseedores de fuentes fijas de la competencia de la Administración Pública del Distrito Federal que emitan contaminantes, están obligados a:

(...)

III.- Inscribirse en el registro de fuentes fijas y de descargas de aguas residuales del Distrito Federal (...)

A su vez, en la parte que nos interesa, el Reglamento de la Ley Ambiental señalaba:

"Artículo 72.- Para los efectos de los artículos 101 fracción III (...) de este Reglamento, la Secretaría publicará en la Gaceta Oficial el listado de fuentes fijas que requieren inscribirse en el registro de fuentes fijas y de descarga de aguas residuales y que deben muestrear y aforar éstas."

Situación que de entrada, no representaría problema alguno, sin embargo, no puede omitirse el decir que el listado que indica el artículo 72 del Reglamento de mérito, jamás fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal ni en medio

oficial alguno, lo cual evidentemente hacía imposible determinar cuáles fuentes fijas estaban obligadas a inscribirse en el registro de fuentes fija y de descarga de aguas residuales.

Con el objetivo de evitar situaciones como la precisada en párrafos anteriores, el Poder Ejecutivo Local, se ha dado a la tarea de cumplir con el espíritu del artículo tercero transitorio de la Ley Ambiental del Distrito Federal vigente, esto, al comenzar la expedición de los reglamentos que refiere el citado numeral, lo cual empieza a concretarse con la expedición del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el quince de diciembre del dos mil dos.

Dicho ordenamiento reglamentario, en materia de participación ciudadana, no hizo más que precisar lo enunciado en la propia Ley Ambiental del Distrito Federal vigente, articulando así:

“Artículo 70.- Toda persona física o moral podrán denunciar ante la autoridad ambiental competente, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravengan las disposiciones de la Ley, y este reglamento, en los términos de lo dispuesto en el Capítulo XII, del Título Tercero de la propia Ley.”

Tocante al recurso de inconformidad, en armonía con la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Reglamento en análisis apunta:

“Artículo 73.- Las resoluciones administrativas dictadas con motivo de la aplicación de este reglamento podrán ser impugnadas, sin que se requiera acreditar el interés jurídico, mediante el recurso de inconformidad, de acuerdo a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”

El razonamiento jurídico anterior, al igual que el artículo 220 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, aparentemente presenta innovación al no exigir interés jurídico para promover un recurso de inconformidad, sin embargo, la última parte del artículo expuesto, al remitirnos a las reglas establecidas en la Ley de

Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, obliga al recurrente a contar, por lo menos, con un interés legítimo, entendiendo a éste como lo hemos referido en capítulos anteriores, lo cual coloca al administrado en una posición de desventaja, en razón de que, para acceder a la justicia administrativa en materia ambiental, forzosamente debe contar, por lo menos, con un interés legítimo, el cual se otorga a favor de los particulares que tienen un derecho vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular, lo cual se traduce en que no cualquier administrado puede interponer este medio de defensa.

En materia de participación en el procedimiento de impacto ambiental, el Reglamento que nos ocupa no hace más que detallar lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Ambiental vigente, y así, establece el derecho de los comités vecinales de solicitar una consulta pública respecto de proyectos de impacto ambiental sometidos al análisis de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, conforme a las bases de la Ley de Participación Ciudadana.

En su parte conducente, el ordenamiento de mérito detalla:

"Artículo 34.- La Secretaría, a solicitud de cualquier persona con representación vecinal en la demarcación o demarcaciones territoriales en donde pretenda establecerse o desarrollarse el programa, la obra o la actividad proyectada, o en las que dicho programa, obra o actividad pueda generar un efecto negativo sobre el ambiente, podrá llevar a cabo una consulta pública, respecto de proyectos sometidos a su consideración a través de manifestaciones de impacto ambiental.

La solicitud a que se refiere al párrafo anterior deberá presentarse por escrito dentro del plazo de diez días contados a partir de la integración del expediente o, cuando se trate de programas, obras o actividades sujetas a autorización a través de una manifestación ambiental en su modalidad específica, contados a partir de la publicación del proyecto.

En la solicitud se hará mención de:

a) La obra o actividad de que se trate;

- b) Las razones que motivan la petición, las cuales deberán relacionarse con aspectos ambientales o de salud pública;
- c) El nombre, domicilio y representación con que comparece el solicitante, anexando los comprobantes correspondientes, y
- d) La demás información que el particular desee agregar.

La consulta pública podrá realizarse sin necesidad de solicitud previa cuando, a juicio de la Secretaría, la realización de los proyectos cause o puedan causar desequilibrios ecológicos, o rebase los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la conservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

“Artículo 35.- La Secretaría, dentro de los cinco días siguientes a la conclusión del plazo previsto en el segundo párrafo del artículo anterior, notificará al interesado su determinación de dar o no inicio a la consulta pública (...)”

Refiero lo anterior, con el objeto de establecer, como hemos razonado en intervenciones anteriores, la trascendencia que implica, en su caso, intervenir en los procedimientos que contiene la ley de la materia para así estar en posibilidades de que, en un juicio de garantías, por lo menos nos sea reconocido el interés jurídico procesal que alude el numeral 107, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, en resumidas cuentas, el lector puede apreciar que el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, sin presentar novedad alguna en los temas que nos ocupan, cumple con su función, que es proveer en el cumplimiento del Capítulo VI de la Ley Ambiental del Distrito Federal denominado *Evaluación del Impacto Ambiental*, al detallar sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, que en este caso es la consulta pública, la denuncia ciudadana, intervenir en las consultas públicas que organice la autoridad y el recurso de inconformidad, haciendo, respecto de esta última figura, un pronunciamiento idéntico al ordenamiento local que reglamenta, esto, al no requerir la acreditación del interés legítimo.

Valdría la pena hacer del conocimiento del lector que en septiembre del dos mil dos, se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo;¹⁴⁶ sin embargo, es de percatarse que dichas variaciones no inciden en el tema que se plantea en el presente trabajo, al referirse éstas a ampliar la figura del "*conjunto habitacional*" para efectos de considerar o no esa clase de obras como candidatas a contar con autorización en materia de impacto ambiental.

No menos importante resulta señalar que, el veintiséis de marzo del dos mil cuatro, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el nuevo Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, el cual ni incide en el tema que hoy día ocupa el presente trabajo de tesis.

Por último, la tesista informa al lector que actualmente existen tres diversos proyectos de reglamentos de la Ley Ambiental del Distrito Federal, los cuales desarrollarán las materias "*fuentes móviles*", "*áreas verdes urbanas*" y "*áreas de valor ambiental*"; ello, con la finalidad de regular de manera más específica dichos rubros ambientales.

¹⁴⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 24 de septiembre del 2002.

b) LAS NORMAS AMBIENTALES PARA EL DISTRITO FEDERAL

No cabe duda alguna de que el Distrito Federal no sólo presenta una dinámica distinta al resto de los estados componentes de nuestra nación, también representa un espacio en donde diariamente converge un conglomerado de más de veinte millones de habitantes si consideramos a los municipios conurbados de los estados vecinos,¹⁴⁷ erigiéndose así, sin orgullo alguno, como una de las ciudades más contaminadas en el mundo.

Dichas consideraciones parece haberlas tomado en cuenta la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en razón de que en la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de enero del dos mil dos, se incluyó la figura de las normas ambientales para el Distrito Federal.

Con la incorporación de dicho instrumento normativo, se logró vislumbrar la necesidad de promover y ejercer una legislación en la que la protección al medio ambiente sea un compromiso colectivo, y todos los sectores socioeconómicos se involucren activamente.

En esa armonía, del Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,¹⁴⁸ se desprende que la iniciativa de ley presentada por el diputado Rafael López de la Cerda del Valle y otros diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, contenían aspectos innovadores, entre los que se planteaba la figura denominada *normas ambientales del Distrito Federal*.

Con el objeto de desarrollar lo anterior, estimo ilustrativo referir las palabras del diputado Rafael López de la Cerda del Valle, quien en su momento señaló:

¹⁴⁷ <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fietab.html>

¹⁴⁸ Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Diario de los debates. Periodo Ordinario. Tercer año 1999. I Legislatura. 21 de diciembre de 1999.

“Entre los logros más relevantes podemos destacar los siguientes: Se define con claridad las facultades que corresponden a las autoridades en materia ambiental; se fortalecen los instrumentos de la política para el desarrollo ambiental, que si bien ya existen en la legislación vigente, en el dictamen que hoy se presenta a esta soberanía, tienen una mayor claridad en sus contenidos. Dichos instrumentos son: Las auditorías ambientales, el fondo ambiental público que permitirá pagar los servicios ambientales para la protección y conservación de las zonas boscosas y la recarga del acuífero, así como para impulsar proyectos ambientales y económicamente viables; las normas ambientales que permiten fortalecer la investigación científica, sobre todo la enfocada a contar con índices y parámetros acordes a las condiciones específicas del Distrito Federal.”¹⁴⁹

De la transcripción anterior, se colige la preocupación del legislador por adecuar la normatividad ambiental a la realidad del Distrito Federal.

La idea de incorporar al sistema normativo ambiental la figura de *normas ambientales para el Distrito Federal*, se ve plasmada desde la Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de enero del dos mil dos, la cual, dentro del título tercero, contiene un capítulo exclusivo que desarrolla uno de los instrumentos de la política de desarrollo sustentable del Distrito Federal, a saber, precisamente las normas ambientales para el Distrito Federal

Así, la Ley Ambiental del Distrito Federal vigente, establece en su parte conducente:

“Artículo 5º.- Para los efectos de esta ley, se estará a las definiciones de conceptos que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal y la Ley de Aguas del Distrito Federal, así como las siguientes:

¹⁴⁹ Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Diario de los debates. 21 de diciembre de 1999. Op.Cit. p. 101.

(...)

Normas ambientales para el Distrito Federal: Las que emita la autoridad competente en ésta materia, en función de las atribuciones que esta ley y otros ordenamientos legales le confiere (...)"

"(...)

Artículo 9º.- Corresponde a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

VII. Expedir normas ambientales para el Distrito Federal en materias de competencia local (...)"

"(...)

Artículo 19.- La política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a los siguientes instrumentos:

(...)

IV.- Las normas ambientales para el Distrito Federal (...)

"(...)

Artículo 36.- La Secretaría, en el ámbito de su competencia emitirá normas ambientales las cuales tendrán por objeto establecer:

I. Los requisitos o especificaciones, condiciones, parámetros y límites permisibles en el desarrollo de una actividad humana que pudiera afectar la salud, la conservación del medio ambiente, la protección ecológica o provocar daños al ambiente y los recursos naturales;

II. Los requisitos, condiciones o límites permisibles en la operación, recolección, transporte, almacenamiento, reciclaje, tratamiento, industrialización o disposición final de residuos sólidos;

III. Los requisitos, condiciones, parámetros y límites permisibles para el tratamiento y aprovechamiento de aguas residuales provenientes de actividades domésticas, industriales, comerciales, agrícolas, acuícolas, pecuarias o de cualquier otra actividad humana y que, por el uso recibido, se les hayan incorporado contaminantes;

IV. Las condiciones de seguridad, requisitos y limitaciones en el manejo de residuos sólidos que presenten riesgo para el ser humano, para el equilibrio ecológico o para el ambiente;

V. Los requisitos, condiciones, parámetros y límites permisibles para la protección, el manejo, el aprovechamiento y la restauración de los recursos naturales en suelo de conservación;

VI. Los requisitos, condiciones, parámetros y límites permisibles para la protección, el manejo, el aprovechamiento y la restauración de los recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas de competencia del Distrito Federal; y

VII.- Los requisitos y condiciones para la incorporación voluntaria de las personas físicas y morales a los programas de prácticas de producción sustentable, así como los procesos para su certificación.”

“Artículo 37.-Las normas ambientales para el Distrito Federal podrán determinar requisitos, condiciones, parámetros y límites más estrictos que los previstos en las Normas Oficiales Mexicanas y deberán referirse a materias que sean de competencia local.

Artículo 38.- En la formulación de las normas ambientales para el Distrito Federal deberá considerarse que el cumplimiento de sus previsiones se realice de conformidad con las características de cada proceso productivo o actividad sujeta a regulación.”

“Artículo 39.- La sociedad, las instituciones de investigación y educación superior, las organizaciones empresariales, así como las entidades y dependencias de la Administración Pública, podrán proponer la creación de las normas ambientales para el Distrito Federal, en los términos señalados en el reglamento que al efecto se expida.”

“Artículo 40.- Una vez publicada una norma ambiental para el Distrito Federal en la Gaceta Oficial, será obligatoria. Las normas ambientales para el Distrito Federal señalarán su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación.”

“Artículo 41.- Una vez publicada una norma ambiental para el Distrito Federal en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, será obligatoria. Las normas ambientales para el Distrito Federal señalarán su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación.”

“Artículo 42.- En casos de emergencia que pongan en riesgo la integridad de las personas o del ambiente, la Secretaría podrá publicar en la Gaceta Oficial normas ambientales del Distrito Federal sin sujetarse al procedimiento establecido en el artículo anterior. Estas normas tendrán una vigencia máxima de seis meses. En ningún caso se podrá expedir más de dos veces consecutivas la misma norma en los términos de este artículo.”

“Artículo 43.- La Secretaría promoverá la creación de un sistema de certificación para el Distrito Federal, con el propósito de establecer parámetros de calidad ambiental en:

- I. Capacitación y formación de especialistas e instructores;
- II. La elaboración de bienes y productos;
- III. Desarrollo tecnológico y de ecotecnias; y
- IV. Procesos productivos y de consumo.”

De la lectura de los artículos referidos, podemos concluir que la Secretaría del Medio Ambiente, en el ámbito de su competencia y en materias de carácter

local, podrá emitir normas ambientales, las cuales inclusive es dable que determinen condiciones, parámetros y límites más estrictos que los previstos en las normas oficiales mexicanas.

La tesista considera no menos importante referir al lector que, el procedimiento de creación de las normas ambientales para el Distrito Federal, se reproduce casi de forma idéntica que el utilizado a nivel federal.

En esa tesitura, resulta trascendente señalar que en abril del dos mil dos, se publicó el acuerdo por el que se crea el Comité de Normalización Ambiental del Distrito Federal,¹⁵⁰ unidad de asesoría, consulta y coordinación de proyectos de normas ambientales.

Dicho Comité de Normalización se integra por un pleno -presidido por el titular de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal-, grupos de trabajo conformados por diferentes sectores especializados de la sociedad, e invitados que el pleno convoque cuando por la naturaleza del asunto se requiera un mejor desarrollo de los proyectos.

La atribución más destacada de la unidad de gobierno que nos ocupa, es la de revisar y aprobar los proyectos de normas ambientales competencia de la Secretaría del Medio Ambiente.

A la fecha, las labores más trascendentes del Comité de Normalización Ambiental del Distrito Federal, surgieron de la sesión ordinaria 01-03 efectuada el diecisiete de febrero del dos mil tres, en la cual se aprobó el Proyecto de Norma Ambiental para el Distrito Federal PROY-NADF-001-RNAT-2002, que Establece los Requisitos y Especificaciones Técnicas que Deberán Cumplir las Autoridades, Empresas Privadas y Particulares que Realicen Poda, Derribo y Restitución de Árboles en el Distrito Federal, así como los trabajos de preparación del Proyecto

¹⁵⁰ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 23 de abril del 2002.

de Norma Ambiental para el Distrito Federal PROY-NADF-002-RNAT-2002 que Establece las Condiciones para la Agricultura Ecológica en el Suelo de Conservación del Distrito Federal, esfuerzos que se vieron coronados con la publicación de las dos primeras normas ambientales para el Distrito Federal, publicadas, respectivamente, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, bajo los rubros NADF-001-RNAT-2002 y NADF-002-RNAT-2002 los días catorce de octubre del dos mil tres y dieciocho de diciembre del dos mil tres.

Por último, tal y como se estableció en el apartado que desarrolló las normas oficiales mexicanas, relacionando el apartado de tesis que nos ocupa con el tema central del trabajo de investigación de mérito, habida cuenta que las normas ambientales para el Distrito Federal no establecen obligaciones a los particulares, ni conceden derechos o permisos -solamente pueden referirse a obligaciones previstas en leyes y reglamentos y especificarlas-, es imposible que éstas dispongan de forma directa que las personas pueden denunciar el incumplimiento de dichas normas; sin embargo, efectivamente hacen referencia a que la observancia del cumplimiento de las mismas, le compete a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

Lo anterior da lugar a que los administrados, en términos de la Ley Ambiental del Distrito Federal, procedan a denunciar los actos que estimen transgresores de dichas normas ambientales para el Distrito Federal.

C. EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Los principios, conceptos y estructuras planteadas por el Código Civil para el Distrito Federal, radicados en la concepción y esquemas tradicionales de la responsabilidad civil, cada día resultan más insuficientes para dar una aceptable respuesta al problema de asegurar la tutela necesaria a nuevos intereses como la protección del medio ambiente.

En ese sentido, no resulta exagerado afirmar que la protección ambiental requiere de la creación de nuevos procedimientos con el objetivo de que sean satisfechas las necesidades sociales actuales. Esas reformas tan necesarias, deben responder también a una evolución general que se produce en los sistemas jurídicos de todo el mundo.

Habida cuenta que al Estado corresponde la correcta regulación y tutela de la protección al medio ambiente, resulta imprescindible que el legislador introduzca a nuestro sistema jurídico disposiciones legales que permitan por vía de acción, la reparación del daño ambiental; ello, con el fin ulterior de que los administrados cuenten con una herramienta más de *justicia ambiental*.

A la fecha -no obstante que la protección al medio ambiente ha tenido gran evolución a nivel mundial -, el Código Civil para el Distrito Federal no contempla disposición alguna expresa tendente a desarrollar figuras civiles como la responsabilidad por daño ambiental y la reparación del daño ambiental.

Algunos autores como el maestro José Manuel Ruiz-Rico Ruiz, estiman que, a primera vista, la responsabilidad civil no es un mecanismo apto para dar respuestas a problemas de alcance general afectantes a toda la sociedad en

general, o a una parte importante de ella como sucede con las cuestiones medioambientales.¹⁵¹

Por su parte, el maestro Jesús Jordano Fraga, de alguna manera corrobora la afirmación anterior al considerar que el mundo de la responsabilidad por daños ambientales es especialmente complejo, fundando su dicho en las siguientes consideraciones:

- "El deficiente efecto preventivo de la institución de la responsabilidad que actúa una vez que el daño ambiental se ha producido. La única virtualidad preventiva de la responsabilidad consiste en un peso coactivo, esto es, la amenaza que pesa sobre el autor del daño de poder verse en la obligación de repararlo, obligación que puede quedar diluida a través del fenómeno de la interposición del patrimonio entre el daño y el causante de éste en los que exista un seguro de responsabilidad civil."¹⁵²
- La imposibilidad de reparación del daño causado, que en muchos casos tendrá la consideración de irreversible.¹⁵³
- "El carácter indirecto del mecanismo de la responsabilidad civil tradicional. En propiedad, la reparación de los daños se vuelca sobre el patrimonio del perjudicado pues el objeto de la indemnización es siempre la esfera patrimonial dañada por lo que, en la mayoría de los casos el ambiente será el vehículo transmisor del daño (el agua o el aire que transmiten sustancias nocivas que dañan propiedades o personas)"¹⁵⁴

¹⁵¹ Cfr. Cifuentes López Raúl, Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Besares Escobar, Marco A. Coordinadores. Op. Cit. p. 149.

¹⁵² Ibidem. p. 154.

¹⁵³ http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/10011/02119560_1.htm

¹⁵⁴ Cfr. Cifuentes López Raúl, Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Besares Escobar, Marco A. Coordinadores. Op Cit. p. 154.

- “La dificultad de determinación de los objetos causantes del daño en los casos de contaminación acumulativa o en cadena y sobre todo en los supuestos en los que existe un alto grado de multiplicidad en la fuente (el caso de la contaminación por los vehículos particulares.)”¹⁵⁵
- “La dificultad de prueba del nexo causal, y específicamente, en los supuestos en los que el daño se manifiesta de manera diferida en el tiempo.”¹⁵⁶
- “La dejación o abandono en manos de particulares (los que han sufrido el daño) del ejercicio de la acción de responsabilidad cuando existen junto a los intereses privados públicos y difusos.”¹⁵⁷

Lo indiscutible es que hoy día, el Distrito Federal requiere de disposiciones eficientes que condicionen más las conductas, con el objeto de orientar a los agentes sociales y económicos en su comportamiento futuro respecto del medio ambiente.

Con base en las posturas anteriores, válidamente puede afirmarse que si bien es cierto regular la protección ambiental a través de figuras de naturaleza civil presenta ciertos inconvenientes, también es cierto que no podemos obviar que en la actualidad nuestras herramientas jurídicas resultan insuficientes para normar de forma efectiva la afectación medioambiental, siendo por tanto necesario reformar nuestro derecho civil en razón de que, dada la esencia del daño, la temporalidad de los actos que lo provocan y la dificultad de su acreditamiento, ocasiona que los afectados no puedan ser resarcidos; situación que se complica si consideramos que a fin de cuentas todos somos afectados como comunidad, toda vez que cuando el equilibrio ecológico es alterado, se afectan de igual forma a todos los titulares de dicho bien, es decir, a todos los mexicanos.

¹⁵⁵ Cifuentes López Raúl, Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Besares Escobar, Marco A. Coordinadores. Op. Cit. p.

154.

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ Idem.

Seguramente el lector ha escuchado el principio "*quien contamina paga*", mismo que se ha querido utilizar como piedra angular de la legislación medioambiental. Pues bien, la responsabilidad civil puede ser un medio efectivo para que dicho principio descanse; ello, en razón de que en lugar de pagar impuestos o tasas, o pagar por licencias, se establecería la alternativa complementaria de hacer pagar al responsable de la contaminación una indemnización al perjudicado, llámese particular concreto o Estado, como titular de bienes públicos afectados.

Lo anterior, guardaría también armonía con el hecho de que las normas sobre responsabilidad civil cumplen una función reparadora y no sancionadora— aunque los estudiosos han planteado que dicha institución puede tener también una función preventiva -.¹⁵⁸

Ahora bien, una reforma al Código Civil para el Distrito Federal, evidentemente implicaría una adecuación a la legislación instrumental, de tal suerte que el legislador llevaría a cabo un tratamiento legal diferenciado respecto a temas como la legitimación para accionar, la delimitación de los bienes susceptibles de daño, el tratamiento de la causalidad y la imputación, los temas probatorios y el cómputo de los plazos prescriptivos entre otros.

De forma visionaria, la Ley Ambiental del Distrito Federal desarrolla un capítulo exclusivo al respecto bajo el rubro *De la responsabilidad por el daño ambiental*, cuyos numerales componentes, precisan:

"Artículo 221.- Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente, o afecte los recursos naturales de competencia del Distrito Federal será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con lo dispuesto en la legislación civil aplicable al Distrito Federal y esta Ley.

¹⁵⁸ Cfr. Pantaleón Prieto, Fernando. *Comentarios al Código Civil*. Ministerio de Justicia. Madrid. 1991. pp. 1971-1975.

La acción por daños al ambiente se ejercerá sin perjuicio del ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria promovida por el directamente afectado.

La acción para demandar la responsabilidad por daños al ambiente prescribirá cinco años después de que hayan cesado los efectos del daño en cuestión.

Cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas tendrá derecho a ejercer la acción de responsabilidad por daño al ambiente, siempre que demuestre en el procedimiento la existencia del daño y el vínculo entre éste y la conducta imputable al demandado. En consecuencia, los tribunales del Distrito Federal le reconocerán interés jurídico en los procedimientos de que se trate, sin necesidad de probar que el daño le afecta directamente en sus personas o en sus bienes.”

“Artículo 222.- La reparación del daño consistirá en la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de producido el daño y sólo si ello no fuere posible, en el pago de una indemnización.

Cuando en un juicio en el que se ejerza la acción de responsabilidad por daño al ambiente el juez determine que ha lugar al pago de una indemnización, el monto de la misma pasará a integrarse a los recursos del fondo ambiental a que se refiere esta Ley.”

“Artículo 223.- En materia de daños al ambiente serán competentes todos los jueces del Distrito Federal atendiendo a las disposiciones relativas a la distribución de competencias, por territorio y por cuantía que establecen las disposiciones correspondientes.

Para el desahogo del procedimiento en el que se ejerza la acción por daños al ambiente se seguirán las reglas establecidas para el procedimiento ordinario civil, establecido en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.”

“Artículo 224.- Cuando por infracción a las disposiciones de esta Ley y sus disposiciones reglamentarias se ocasionen daños o perjuicios, los interesados podrán solicitar a la autoridad ambiental, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá el valor de medio de convicción, en caso de que se presente en juicio.”

De la lectura inmediata anterior, el lector seguramente compartirá la idea de la tesis respecto a la vanguardia que ha establecido la Ley Ambiental del Distrito Federal en el aspecto de responsabilidad civil, basta comparar dicho ordenamiento con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para sostener tal afirmación.

De esta última legislación, únicamente existe la siguiente referencia:

“Artículo 203.- Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

El término para demandar la responsabilidad ambiental, será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente.”

Independientemente de la evolución legislativa a la que hemos hecho referencia, es indudable que, tanto a nivel local como federal, se requiere una reforma civil sustantiva e instrumental, ya que, con todas las limitaciones que pudiese implicar la incorporación al sistema jurídico mexicano civil la figura de la responsabilidad por daño ambiental, resulta imprescindible apropiarnos de dicha institución, habida cuenta que hoy día la protección medioambiental debe contar con los mayores mecanismos que la hagan una realidad tangible.

Como parte de ese esfuerzo al que he referido en el párrafo inmediato anterior, encuentro digno de mencionar el proyecto de la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y Deterioro Ambiental, presentado por la diputada federal Maria Teresa Campoy Ruy Sánchez del Partido Verde Ecologista de México, que, por cierto, hoy día se encuentra revisión en la Cámara de Senadores.¹⁵⁹

A grandes rasgos, par efectos informativos, refiero al lector los puntos torales de la propuesta de mérito:

- Regular el régimen de responsabilidad civil por el daño y deterioro ambiental, cuyo objeto sea el de asegurar la restauración del ambiente afectado, o en su caso obtener una indemnización que permita implementar medidas que reduzcan los daños causados.
- Establecer específicamente los casos en que se incurra en un daño ambiental, el cual facilite la persecución de conductas ilícitas,

¹⁵⁹ http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX_LEG/1PO1/sep_18/6.htm

estableciendo la responsabilidad solidaria para el caso de que la responsabilidad del daño a reparar recaiga en diversas personas.

- Adecuar el sistema de responsabilidad civil en materia ambiental, a efecto de restaurar el equilibrio ecológico.

D. EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Los procesos democráticos han propiciado establecer una estructura y organización necesaria para poder atender los asuntos de la ciudad más grande del mundo. Ante tal situación y a raíz de la reforma constitucional de octubre de mil novecientos noventa y tres,¹⁶⁰ el Congreso de la Unión dejó de ser competente para legislar en materia penal para el Distrito Federal, lo cual abre las puertas a una compleja aplicación de la legislación positiva en esa materia que concluye con la expedición del nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

El llamado Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, surge en mil novecientos treinta y uno, con una competencia territorial y de grado ambivalente por ser aplicable al Distrito Federal en materia de delitos del fuero común, dualidad que terminaría mediante decreto del veintinueve de abril de mil novecientos noventa y nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, y en cuya reforma se cambiaba la denominación del Código para llamarse Código Penal Federal, lo que llevó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a expedir su propio Código Penal, el cual sería publicado el diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. En este código a pesar de las premuras para su emisión, se aprecia una distinción en los tipos que refleja una separación en la competencia de los delitos federales para los previstos ahora en el Distrito Federal.

Bajo esa cronología, se pronosticaba una serie pronta de reformas; sin embargo, al final de la historia surgió a la luz el nuevo Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en julio del dos mil dos¹⁶¹ -que por cierto, entraría en vigor 120 días después de su publicación-.

¹⁶⁰ Diario Oficial de la Federación. 25 de octubre de 1993.

¹⁶¹ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 16 de julio del 2002.

La protección jurídico-penal del medio ambiente no es del todo nueva. El Código Penal de mil novecientos treinta y uno, aplicable al Distrito Federal en materia de delitos del orden común, tipificaba la protección de los bosques, selvas y misiones en su artículo 253, fracciones I y II y protegía la vida de los mamíferos marinos, así como de las especies acuáticas en veda en sus artículos 254 y 254 bis.

A partir de la administración federal de mil novecientos noventa y cuatro, emerge la inquietud de plantear una reforma integral de la legislación ambiental que incluyera la tipificación de los delitos ambientales de una manera mas adecuada, habida cuenta que la legislación penal del medio ambiente se encontraba dispersa y un tanto desordenada, puesto que, salvo los preceptos mencionados que prohibían dañar o dar muerte a los quelonios y mamíferos marinos y la captura de los productos acuáticos declarados en veda, así como de los incendios en selvas, bosques y misiones -contemplado como un delito de daño en propiedad-, se encontraban tipificados, como se dijo, en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de Fuero Federal. El resto de los delitos que tutelaban los recursos naturales y el medio ambiente se encontraban esparcidos en distintas leyes especiales; por ello, acertadamente eran analizados como delitos especiales por estar contemplados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de mil novecientos ochenta y ocho -que contenía un capítulo sobre delitos ambientales del artículo 182 al 187-; la Ley Federal de Caza de mil novecientos cincuenta y dos que contemplaba en diversas fracciones de su artículo treinta un catálogo de conductas típicas en una ley absolutamente anacrónica, principalmente en esta materia; y la Ley Forestal que incluía un delito previsto y sancionado en el artículo 58.

"La reforma del 13 de diciembre de 1996 y con posterioridad la del 24 del mismo mes y año, al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, deroga los delitos que

se encontraban en las leyes especiales para reubicarlos en forma sistemática y ordenada en el Título Vigésimo Quinto del Código Penal".¹⁶² Este fue su propósito.

La reforma derogaría por tanto, los delitos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal de Caza y la Ley Forestal, referidos con anterioridad, así como los previstos en los numerales 253, 254 y 254 bis del Código Penal.

Si bien es cierto los delitos ambientales pasan a regularse en un código que tiene aplicación en el Distrito Federal, en realidad son delitos del orden federal aunque como antecedente, no debe soslayarse la referencia, puesto que cuando se crea el Código Penal para el Distrito Federal en mil novecientos noventa y nueve, dichos delitos pasan a ser por primera vez, delitos ambientales del Distrito Federal en una legislación específica para el mismo.

Desde el punto de vista de la gestión administrativa, debe destacarse que la aplicación de las leyes penales ambientales era prácticamente nugatoria. Hasta entonces -diciembre de mil novecientos noventa y seis-, el número de averiguaciones previas por la investigación de esa clase de delitos apenas excedían las doscientas. El primer año de aplicación de las reformas -mil novecientos noventa y siete- superó las cuatrocientas cincuenta, dando con ello un sentido de mayor coercibilidad a las disposiciones de los delitos ambientales. Por ello se inicia la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Ambientales en cada una de las tres subprocuradurías de la Procuraduría General de la República.

En ese tenor, vale la pena apreciar dos apuntamientos adicionales a este proceso reformativo de la ley penal: En primer lugar los delitos ambientales habían requerido la querrela por parte de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. En dicha reforma, se tornan de oficio con

¹⁶² Vite Angeles, Bruno. Artículo publicado en la Revista Responsa del Centro Universitario México, año 2, número 11. Agosto de 1997. p. 26.

el propósito de cumplir con un objetivo de la reforma: Hacer más participativa a la ciudadanía en la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Por ello, hoy día el artículo 182 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, conserva su redacción en el sentido de que cualquier persona podrá denunciar los delitos ambientales como una regla dentro del capítulo relacionado con la comisión de delitos ambientales; sin embargo, en la reforma del seis de febrero del dos mil dos, la modificación al Código Penal Federal incluyó la idea de que los delitos sólo procederán por querrela de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en contraposición al citado artículo 182. A pesar de ello es importante recordar que dicha contradicción sólo tiene relevancia en materia federal.

En segundo lugar, y también al margen de la importancia que tiene para el Distrito Federal, debemos precisar que la reforma de febrero de dos mil dos, incluyó reformas al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, estableciendo que algunos de los delitos ambientales fueran considerados graves y por lo tanto sin derecho a libertad provisional para su autor.

Retomando al Distrito Federal, como ha quedado precisado al inicio de este capítulo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expide el Código Penal para el Distrito Federal, el cual sería publicado en la Gaceta del Distrito Federal en septiembre de mil novecientos noventa y nueve.¹⁶³ La importancia de este suceso es que por primera vez, el Distrito Federal posee una codificación propia en la que tipifica conductas que atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales aplicables no sólo desde el punto de vista formal sino real al Distrito Federal. De hecho, no resulta excesivo señalar que, las conductas establecidas en los diversos tipos que conformaron el también Título Vigésimo Quinto del Código, fueron debidamente analizados con el propósito de adecuar a la competencia del fuero común, a los que correlativamente señalaba el Código Penal Federal como delitos de competencia obviamente federal.

¹⁶³ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 30 de septiembre de 1999.

Entre otros aspectos relevantes, este Código Penal para el Distrito Federal hace referencia a conductas relacionadas con aparatos de la medición de la emisión de contaminantes por vehículos automotores, al sancionar con prisión y multa de mil a veinte mil días, al que opere de forma indebida equipos y/o programas de computo utilizados para la verificación vehicular (art. 421).

Así mismo, el artículo 422 ter, configuraba una agravante para los delitos ambientales al señalar que cuando intervenga en la comisión de un delito un servidor público en ejercicio, con motivo de sus funciones, o aprovechándose de su calidad de servidor, las penas de prisión aumentarán hasta en una mitad. Si el servidor público mantiene una calidad garante respecto de los bienes tutelados, la pena de prisión se aumentará hasta en otro tanto.

Una precisión importante del capítulo de delitos ambientales y que incluso se estableció previamente a las reformas del Código Penal Federal, fue la de prever que los delitos ambientales podrán configurarse de manera culposa -artículo 422 quarter-.

Un exceso de la facultad punitiva que nunca falta en los códigos mexicanos se previó en el artículo 423 bis, al sancionar de seis meses a seis años de prisión al que se negara a la reparación del daño ocasionado al suelo, agua, aire, flora y fauna.

En el decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, se derogan los artículos del 415 al 420.

El dieciséis de julio del dos mil dos, sin embargo, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, que entraría en vigor ciento veinte días después de su publicación. Evidentemente este Código deroga al de mil novecientos noventa y nueve, caracterizándose por ser un

código flexible que reduce penas, precisa conductas eliminando con respecto al anterior -y al federal-, la enorme cantidad de tipos que en muchos casos resultaban inaplicables porque propiciaban concurrencia de normas incompatibles. En él se tipifican los delitos ambientales, mismos que prohíben conductas que afecten al ambiente y atenten contra los recursos naturales.

Si bien es cierto las conductas tipificadas en el nuevo código fueron elaboradas con una mayor técnica y precisión conceptual, en algunos casos omite precisar la competencia del orden común para diferenciarlos de la competencia federal que regula obviamente el Código Penal Federal.

En muchos casos los tipos del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal no precisan la circunscripción territorial para delimitar la competencia local o de fuero común del delito; por ejemplo algunos de los tipos se refieren a las áreas naturales protegidas sin precisar si se debe entender a aquellas que han sido declaradas así por el Gobierno del Distrito Federal; ello, a pesar de que el artículo 7º del Código establece el *principio de territorialidad* precisando que es aplicable "...a los delitos cometidos en el Distrito Federal por los delitos del fuero común que se cometan en su territorio", ello no resuelve el problema, en virtud de que pueden existir áreas naturales protegidas dentro de su territorio declaradas por el gobierno federal y no sería un delito del conocimiento del fuero local aún cuando el tipo aparentemente lo establece, propiciando seguramente un conflicto en la aplicación del Código Penal para el Distrito Federal y el Código Penal Federal.

Las disposiciones medioambientales contenidas en el ordenamiento que nos ocupa, se han venido reproduciendo en las distintas reformas y códigos, posteriores a la del entonces Código Penal tanto para el Distrito Federal como para la materia federal del trece y veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, en donde se establecen por vez primera. En ese tenor, vale la pena subrayar el esfuerzo legislativo que ha mostrado la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, poder que ante hechos nuevos, proyecta novedosas

disposiciones, para así adecuar el marco normativo a la realidad, lo cual se ve reflejado con la publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal en materia de delitos ambientales, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de enero del dos mil cuatro; modificaciones que establecen los mecanismos de prevención y corrección a los daños que nuevas formas de comportamiento delictivo ocasionan al ambiente y los recursos naturales del Distrito Federal.

Al respecto, vale la pena referir que las penas en materia de delitos ambientales van de uno a nueve años de prisión, y de los veinte a los cinco mil días de multa, considerando relevante la reparación del daño sobre la pena privativa de prisión.

No menos importante resulta señalar que se determinan como delitos graves los siguientes:

- La ocupación o invasión. Con lo cual claramente se amplía la tutela del tipo penal a las áreas de valor ambiental, áreas verdes en suelo urbano y barrancas.
- El cambio de uso de suelo en un área natural protegida o suelo de conservación.
- La descarga de residuos de la industria de la construcción en zonas de área natural protegida o área de valor ambiental, suelo de conservación, barrancas, zonas de recarga de mantos acuíferos y áreas verdes en suelo urbano.

- La alteración u operación de cualquier equipo o programa utilizado para la verificación, y la venta ilícita de uno o más documentos que acrediten la aprobación de la verificación vehicular.

Sin perjuicio de realizar un análisis dogmático detenido, el presente tema da lugar a enriquecedoras exposiciones, siendo una de ellas, sin duda alguna, referir cómo fueron tipificándose las diversas conductas en la medida en que el Distrito Federal como gobierno se ocupa y se preocupa de establecer para los efectos de su circunscripción y fuero la necesidad de establecer hipótesis para prevenir y sancionar las conductas que atentan contra el ambiente y los recursos naturales del Distrito Federal; debate que seguramente es o será analizado tanto desde el punto de vista dogmático como político criminal, en otros espacios.

4.- CONFERENCIAS INTERNACIONALES SOBRE MEDIO AMBIENTE ADOPTADAS POR MÉXICO

A. LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO

En la segunda posguerra mundial, el hombre, al verse orillado a cuestionarse sobre la fragilidad de su permanencia como especie, comenzó a desarrollar una preocupación por su entorno ambiental.

Dado ese escenario, a finales de la década de los sesentas, al mismo tiempo que se preparaba en París la Conferencia de la Biosfera, patrocinada por la UNESCO; el embajador ante las Naciones Unidas, Sverker C. Astrom, lograba interesar a dicho organismo para que el tema de la protección del medio ambiente fuera incluido en la agenda de la XXIII Asamblea General, que debía reunirse en otoño de mil novecientos sesenta y ocho.¹⁶⁴

Debatido el tema, la Asamblea General decidió unánimemente, por medio de la resolución 2398/XXIII, que el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas recogiera el máximo de datos disponibles y propusiera un plan concreto de medidas de protección del entorno ambiental.¹⁶⁵

El veintiséis de mayo de mil novecientos sesenta y nueve, U. Thant,¹⁶⁶ entregó su informe *El hombre y su medio ambiente*. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas, decidió que la UNESCO organizara simposios regionales durante los dos siguientes años, a los que seguiría una conferencia mundial sobre el tema de la protección ambiental.

¹⁶⁴ http://www.iespana.es/natureduca/hist_conf_med_humano.htm

¹⁶⁵ Cfr. Carmona Lara, María del Carmen. *Derechos en Relación con el Medio Ambiente*. 1ª Edición. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000. pp. 30-34.

¹⁶⁶ <http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/sg3bio.html>

Durante las sesiones del Comité preparatorio de la Conferencia, integrado por expertos de veintisiete países, una vez más, se puso de manifiesto el enfrentamiento que oponía entre sí a los distintos Estados, según su mayor o menor nivel de industrialización. Para los países subdesarrollados, la preocupación medioambiental nacida en los países ricos escondía una nueva táctica de los poderosos para asegurarse el disfrute de los recursos naturales, alegando los peligros de la contaminación y del agotamiento de las materias primas, si la industrialización se ampliaba al nivel que aspiraban todos los países menos favorecidos.

Como consecuencia de esta disparidad de criterios, la posición de los grupos ecologistas promotores de la Conferencia quedaba debilitada, ya que el hecho de pertenecer al bloque de los países industrializados disminuía su credibilidad frente a los representantes de los países subdesarrollados. Sin embargo, el Comité preparatorio logró sacar adelante un texto conciliador, el llamado Informe Founex, redactado después de una reunión celebrada en la localidad suiza de dicho nombre, del cuatro al doce de junio de mil novecientos setenta y uno.¹⁶⁷

Desde la óptica política, los países socialistas del Este de Europa condicionaban su asistencia a la Conferencia a la participación oficial y con plenos derechos de la República Democrática Alemana. Al no llegarse a un acuerdo, la representación de los países socialistas europeos quedó reducida a Rumania y Yugoslavia, con la significativa ausencia de la Unión Soviética y los restantes miembros del Pacto de Varsovia. La República Popular China, en cambio, decidió participar activamente en la Conferencia, en una de sus primeras intervenciones a nivel internacional después de su reciente admisión como miembro de Naciones Unidas, en octubre de mil novecientos setenta y uno.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Cfr. Varios. Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas. 1ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2001. p. 23.

¹⁶⁸ http://www.iespana.es/natureduca/hist_conf_med_humano.htm

Los debates de la Conferencia de Estocolmo fueron precedidos por la publicación de un informe oficioso elaborado por más de un centenar de científicos de todo el mundo, y de cuya redacción final se responsabilizaron René Dubos y Barbara Ward. Denominado *Una sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, publicado en diez lenguas y puesto a disposición de todos los delegados, por iniciativa de la secretaria general de la Conferencia.¹⁶⁹

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se celebró en Estocolmo, del cinco al dieciséis de junio de mil novecientos setenta y dos, bajo la presidencia del Ministro de Agricultura sueco, Ingemund Bengtsson, y con la participación de mil doscientos delegados que representaban a ciento diez países.¹⁷⁰

La Secretaría General de la Conferencia estuvo a cargo del antiguo director general de la Agencia Canadiense para el desarrollo Internacional, Maurice Strong, uno de los principales promotores del encuentro.

Las deliberaciones de la Conferencia se desarrollaron en tres comités: 1) Comité sobre las necesidades sociales y culturales de planificar la protección ambiental; 2) Comité sobre los recursos naturales; y 3) Comité sobre los medios a emplear internacionalmente para luchar contra la contaminación.¹⁷¹

El objetivo general de la Conferencia fue establecer principios comunes a todos los pueblos del mundo que sirvan como guía e inspiración para preservar y mejorar el medio humano.

¹⁶⁹ Cfr. Ward, Barbara; Dubos, Rene. *Una Sola Tierra: El cuidado y Conservación de un Pequeño Planeta*. Tercera Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1984.

¹⁷⁰ http://www.iespana.es/natureduca/hist_conf_med_humano.htm

¹⁷¹ Cfr. Gracida Olvera, Gabriel. *La Conferencia de Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Tesis para obtener la Licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. México. 1997. p. 21-48.

El objetivo específico de dicha reunión internacional, fue establecer un plan de acción para el medio humano con recomendaciones referidas a la planificación y ordenación de asentamientos humanos desde el punto de vista de la calidad del medio; la ordenación los recursos naturales y sus relaciones con el medio; la definición de los agentes contaminantes de importancia internacional y lucha contra los mismos; el desarrollo, evaluación y ordenación del medio; la educación, capacitación e información pública sobre el medio ambiente y la asistencia financiera.¹⁷²

Como aspectos relevantes de la conferencia de mérito, se encuentran

- La creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con oficinas regionales y con un rol catalizador, encargado de identificar los temas ambientales a tratar y de coordinar a los gobiernos en este ámbito.
- La creación de las primeras organizaciones no gubernamentales dedicadas al medio ambiente.
- La iniciativa del Banco Mundial de incorporar consideraciones ambientales dentro de sus programas de financiamiento de desarrollo
- El establecimiento de los primeros centros de capacitación ambiental a nivel nacional e internacional.

El dieciséis de junio de mil novecientos setenta y dos, la Conferencia aprobó una declaración final de veintiséis principios y ciento tres recomendaciones, con una proclamación inicial de lo que podría llamarse una visión ecológica del mundo, sintetizada en siete grandes principios.

¹⁷² http://www.iespana.es/natureduca/hist_conf_med_humano.htm

El mayor logro de la Conferencia fue que todos los participantes aceptaran una visión ecológica del mundo, en la que se reconocía, entre otras cosas, que el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, con una acción sobre el mismo que se ha acrecentado gracias a la rápida aceleración de la ciencia y de la tecnología hasta el punto que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para su bienestar.

Gracias a dicha Conferencia, se logró cristalizar la primera toma de conciencia a nivel mundial ante la constatación del hecho que las acciones humanas determinan de manera fundamental la supervivencia y el bienestar del hombre y de su ecosistema, estableciéndose así la capacidad institucional necesaria para elaborar un proceso de toma de decisiones adecuado para mejorar el futuro del medio ambiente internacional.

A pesar de todas sus limitaciones, la Declaración de Estocolmo, -como fue conocido periódicamente el texto elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano-, constituye un importante documento de referencia obligada por todos aquellos que se interesan acerca de la problemática de la ecología humana. Partiendo de un criterio puramente ecológico, es posible que los textos preparatorios tuvieran mayor rigor científico y que la Declaración final incluyera cierto número de contrasentidos, al preconizar simultáneamente medidas de reducción de la contaminación ambiental y el desarrollo acelerado del proceso industrial en los países del Tercer Mundo, a pesar de ser la civilización industrial, precisamente, el gran causante de la contaminación y del agotamiento de los recursos naturales. La constatación de estos contrasentidos no invalida, sin embargo, la tesis defendida por los representantes de los países económicamente más pobres, de que la peor de las contaminaciones es la pobreza y que la protección ambiental exige hacer partícipes a todos los miembros de la familia humana del que se empezaba a denominar *principio de la calidad de vida*.

A partir de la Declaración de Estocolmo de mil novecientos setenta y dos, la protección del ambiente se ha convertido en uno de los objetivos principales del ordenamiento internacional. Con anterioridad a esa fecha, el derecho internacional público se había preocupado sobre todo de la lucha contra la contaminación del mar por hidrocarburos, pero siempre a posteriori, esto es, como consecuencia de los accidentes de los grandes petroleros, y no porque existiera una voluntad real de protección. En aquella época, la protección del ambiente se ejercía entre los estados sobre todo en sus relaciones bilaterales. No era una cuestión que interesara a la Comunidad Internacional en su conjunto.

La propia conferencia supone la toma de conciencia del problema y un cambio radical frente al periodo anterior. Los estados afirman su voluntad de proteger el ambiente y consagrar obligaciones.

B. LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Consecuencia de una dinámica internacional, con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas y reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano aprobada en Estocolmo el dieciséis de junio de mil novecientos setenta y dos, del tres al catorce de junio de mil novecientos noventa y dos, se llevó a cabo en Río de Janeiro, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.¹⁷³

Dicha reunión internacional no fue un fruto producto del azar, sino que responde a los siguiente sucesos históricos:

En mil novecientos ochenta y dos se llevó a cabo una reunión en Nairobi, donde los países subdesarrollados se opusieron a la aplicación de políticas de control ambiental tendientes a demorar o cancelar sus expectativas de desarrollo.¹⁷⁴

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la resolución 38/161, creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo -mejor conocida como la Comisión Brundtland -presidida por la primera ministra de Noruega, Gro Brundtland, cuyo informe, denominado *Informe Brundtland* o *Nuestro Futuro Común*, publicado en mil novecientos ochenta y siete fue fundamental no solo para el nacimiento de dicha Comisión sino para la propia organización y desarrollo de la Conferencia mundial que nos ocupa.¹⁷⁵

¹⁷³ <http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/declaracion.htm>

¹⁷⁴ <http://www.geocities.com/ResearchTriangle/Thinktank/4492/articulos/Articulo17.htm>

¹⁷⁵ Idem

Dicho informe propuso a la Asamblea General de las Naciones Unidas la preparación, primero, de una Declaración Universal, y luego de una Convención sobre la protección del medio ambiente y el desarrollo duradero, que posteriormente establecería los derechos soberanos y las obligaciones recíprocas de todos los Estados respecto de la protección del medio ambiente y el desarrollo duradero, propuesta dirigida a la adopción de instrumentos internacionales que son necesarios como marco general del cambio cualitativo que es menester imprimir al desarrollo del derecho internacional para la protección del medio ambiente.¹⁷⁶

En diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió la resolución 44/228, a través de la cual se convocaba a una Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, fijándose los términos de referencia y definiendo las bases para su preparación.¹⁷⁷

Un nuevo espíritu comenzó a manifestarse en diversos planos. Por ejemplo, financieramente comenzó a abrirse paso la idea de que para hacer avances sustantivos en el campo del medio ambiente de los países subdesarrollados era menester un esfuerzo solidario de toda la comunidad internacional.

Al respecto, el maestro Raúl Brañes hace una referencia importante por lo que hace a América Latina, y así comenta que en la perspectiva de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, los países de América Latina y el Caribe, incluido México, comenzaron a definir una posición conjunta frente a las cuestiones propias de esa Conferencia. En diversos planteamientos se subrayó que la solución de los problemas ambientales de la región estaba estrechamente vinculada con la solución de la crisis económica por la que atraviesan nuestros países, en especial a la solución del problema de su agobiante deuda externa. Por consiguiente, se destacó la importancia que tenía la cooperación internacional y, sobre todo, un nuevo orden internacional, que

¹⁷⁶ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 703.

¹⁷⁷ http://www.mct.gov.br/clima/espan/comunic_old/agend33.htm

permitieran a dichos países reencontrar el camino del crecimiento y enfrentar sus problemas ambientales. Se insistió en el hecho de que los recursos financieros y tecnológicos para la protección del medio ambiente global estaban precisamente en los mismos países que habían contribuido de una manera decisiva a generar los problemas ambientales globales y por tanto, que era necesario que los países industrializados contribuyeran financiera y técnicamente a la solución de esos problemas en la medida de sus disponibilidades y capacidades, pero también de sus responsabilidades.¹⁷⁸

Otro documento no menos importante que se generó previo a la Conferencia de Río de Janeiro, fue la *Perspectiva hasta el año 2000 y más adelante*, aprobado por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó como guía para la preparación de los futuros programas de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. Dicho documento planteó la posibilidad de un convenio mundial sobre la protección y mejoramiento del medio ambiente.¹⁷⁹

Las referencias históricas previas, conllevan a afirmar que, a finales de la década de los ochentas y principios de los noventas, el mundo era testigo del vínculo estrecho que existía entre desarrollo y medio ambiente, lo cual fue recogido magistralmente por el informe Brundtland del cual se desprende la siguiente idea: "En el pasado más reciente nos hemos visto obligados a hacer frente a un notable aumento de la interdependencia económica de las naciones. Y ahora estamos obligados a acostumbrarnos a una creciente interdependencia ecológica entre las naciones. La ecología y la economía se entreverán cada vez más, en los planos local, regional, nacional y mundial, hasta formar una red

¹⁷⁸ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 709-711.

¹⁷⁹ Idem.

inconsútil de causas y efectos",¹⁸⁰ referencia que más adelante tomaría la forma de lo que hoy día conocemos como desarrollo sostenible.

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

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

En medio de tal efervescencia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, (conocida también como Cumbre de la Tierra), finalmente se llevó a cabo en Río de Janeiro, Brasil, del tres al catorce de junio de mil novecientos noventa y dos; esto es, veinte años después de la Conferencia de Estocolmo.

Dicha Conferencia contó con la participación de ciento setenta y tres estados y la presencia física de ciento dieciocho jefes de Estado y de Gobierno, con lo cual se generó una oportunidad excepcional para alcanzar acuerdos significativos, a nivel mundial, en materia de desarrollo sostenible.¹⁸¹

¹⁸⁰ Nuestro futuro común. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. 3ª Edición. Alianza. 1990. p.29.

¹⁸¹ http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm

La Conferencia cuyo análisis nos ocupa, en definitiva, aprobó los siguientes puntos:

- Una declaración de principios titulada “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Un plan de acción titulado Agenda 21.
- Una declaración de principios respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

A continuación, ampliaré un poco los temas aprobados en la Conferencia de mérito:

La Declaración de Río reafirma la Declaración de Estocolmo y tratando de basarse en ella, proclama veintisiete principios que buscan establecer una “alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores clave de las sociedades y las personas”,¹⁸² así como “alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial”.¹⁸³

Estimo que el principio tercero de la Declaración de mérito, merece una mención principal, ello, en razón de que en éste descansa la concepción de lo que hoy día conocemos como desarrollo sostenible –figura que, en el presente trabajo de tesis ocupa un apartado especial-. Dicho principio versa: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.”¹⁸⁴

¹⁸² <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/Declaraci%F3n%20de%20Rio.doc>

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ Idem.

Por su parte, la Agenda 21 se erige como un detallado plan de acción por áreas de problemas, que contiene estimaciones de costos y procura asignar responsabilidades. En la Conferencia de Río se discutieron básicamente los compromisos para financiar la Agenda 21 y, en especial, "la propuesta de que los países industrializados destinaran a la ayuda oficial para el desarrollo el 0.7% de su Producto Nacional Bruto dentro de los próximos años".¹⁸⁵ Dicho porcentaje si bien es cierto fue aceptado, no se definió en qué momento debía alcanzarse.

La Declaración Sobre Bosques, es un conjunto de principios respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo, que busca un consenso mundial sobre la materia y carece de fuerza jurídica obligatoria.

En dicha Conferencia, también se inició la suscripción de dos acuerdos internacionales globales, a saber, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Citando una vez más al maestro Raúl Brañes Ballesteros, la tesista estima trascendente transmitir la idea de que, para América Latina, fueron particularmente relevantes los esfuerzos de articulación entre desarrollo y ambiente emprendidos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y otras instituciones, y que partieron de la incorporación de la dimensión ambiental en el estilo de desarrollo económico. En ese sentido, vale la pena citar que dichas elaboraciones lograron introducir el tema ambiental en los esquemas tradicionales del desarrollo económico latinoamericano, y a partir de ellas se promovió la adopción de políticas ambientales. Fueron particularmente eficaces para diagnosticar y llamar la atención sobre los efectos ecológicos del estilo que adoptó el desarrollo económico en América Latina, "con análisis sectoriales y específicos que permitieron avanzar propuestas sobre todo en cuanto al manejo de recursos".¹⁸⁶

¹⁸⁵ Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 709.

¹⁸⁶ Carmona Lara, María del Carmen. Op. Cit. p. 36.

Lo anterior se refiere en virtud de que, estimo significativo dejar claro el impacto que la Cumbre multireferida tuvo tanto en países industrializados y aquellos en vía de desarrollo.

La afirmación precedente, encuentra sustento en el hecho de que durante mil novecientos noventa y siete, se llevó a cabo una sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para evaluar la Conferencia, denominada popularmente "*Río más Cinco*", celebrada en la ciudad de Nueva York del veintitrés al veintiocho de junio de mil novecientos noventa y siete. Cerca de ciento ochenta países, incluidos cuarenta y cuatro jefes de Estado y de Gobierno, participaron en dicha reunión, cuyo propósito fue revisar los avances realizados desde la Cumbre de la Tierra.¹⁸⁷

La Declaración de Río representa un fuerte impulso al desarrollo del derecho internacional ambiental, por tanto es necesario que, por el bien del planeta, los principios en ésta contenidos, sean observados cabalmente por los países participantes, para así hacer realidad el último de los principios en cuestión que refiere: Los Estados y los pueblos deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

¹⁸⁷ <http://www.fao.org/NOTICIAS/1997/970605-s.htm>

5.- CONSIDERACIONES FINALES

Primera.- Toda función armónica de una nación, descansa en la eficacia y eficiencia de sus normas.

Segunda.- En las últimas décadas, la humanidad ha reparado en la importancia del medio ambiente, y por tanto, ha desplegado acciones de carácter legislativo tendentes a salvaguardar su entorno natural. México no ha quedado al margen de tales prácticas, pues si bien es cierto no está a la vanguardia de dicha clase de tutela, también es cierto que ha mostrado un esfuerzo notable por establecer mecanismos normativos que conlleven a una efectiva protección medioambiental.

Tercera.- La tutela medioambiental, debe entenderse integral, esto es, una protección que incluya todo el entorno natural, no elementos aislados del mismo.

Cuarta.- Resulta poco eficaz regular la defensa del medio ambiente a través de un solo nivel de gobierno. El Estado, como sujeto activo de dicha tutela, ha distribuido los asuntos ambientales en los tres grados gubernamentales, logrando establecer así, políticas nacionales, locales y regionales tendentes a salvaguardar cada ecosistema, cuya suma representa, a final de cuentas, una salvaguardia de todo el entorno natural.

Quinta.- Los procedimientos administrativos relacionados con la materia ambiental, no exigen un interés jurídico rígido para reconocerle al gobernado la legitimidad procesal necesaria para que tenga acceso a la justicia ambiental.

Sexta.- El Gobierno del Distrito Federal ha redoblado esfuerzos para adecuar la normatividad ambiental a la dinámica de la ciudad más grande del mundo. Ello se manifiesta con la incorporación y creación de figuras como la responsabilidad por daño ambiental y las normas ambientales para el Distrito Federal.

CAPÍTULO TERCERO

LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO COMPARADO

- 1.- Costa Rica. 2.- Estados Unidos de América. 3.- La Unión Europea.
- 4.- Consideraciones finales.

1.- COSTA RICA

Haber escogido a Costa Rica para que formara parte del capítulo de derecho comparado, no fue una cuestión de azar, en razón de que, estimo interesante analizar a un país que, por un lado, al igual que México, se encuentra en vías de desarrollo y, por el otro, pertenecen al mismo sistema jurídico, el neorromanista.

Al realizar mi primera revisión sobre el país en cuestión, me percate de que prácticamente todo el sistema costarricense ha recibido el influjo de la protección ambiental.

Tal afirmación se sustenta en las palabras del Magistado de la Primera Sala de la Corte Suprema de Justicia en San José, Costa Rica, Ricardo Zeledón Zeledón, quien refiere que en su país el ambiente ha generado una verdadera revolución jurídica en el ordenamiento costarricense, percibiéndose su impacto en toda la pirámide del sistema, desde la más alta jerarquía hasta las de inferior rango y en todas las diversas disciplinas jurídicas.¹⁸⁸

El afamado juzgador también asevera que la juridicidad del ambiente no es sólo la consagración de un derecho, o conjunto de derechos, sino que éste va más allá, catalogándolo como un fenómeno de carácter transversal llamado a afectar cada una de las diversas normas individuales; ello, en razón de que atraviesa todo el sistema, dándole un sello y una importancia específica. En ese sentido, los alcances y dimensiones del fenómeno son realmente impresionantes, no

¹⁸⁸ Cfr. Varios. *El Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina*. 1ª Edición. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente / Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Gobierno de México. México, D.F. 2000. pp. 145-149.

pudiendo, por tanto, reducirse en una visión limitada tan sólo a las del nacimiento de una rama jurídica.¹⁸⁹

Con base en el hecho de que el tema ambiental ha sido ampliamente considerado por el ordenamiento jurídico costarricense, vale la pena remontarnos a los antecedentes que dieron lugar a ello.

A través de la Ley número 7412 del tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro, publicada en la Gaceta número 111, el diez de junio de dicho año,¹⁹⁰ se reformó el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica para incorporar el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Dicho numeral refiere:

"Artículo 50.- (...)

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes."

Disposición que se ve reforzada a su vez con el contenido de los numerales 21, 45 y 46 de la misma Carta Magna costarricense, al referir dichos arábigos, respectivamente, el deber del estado de proteger la inviolabilidad de la vida humana, las modalidades del derecho de propiedad y el derecho de los consumidores y usuarios a la protección, entre otros, de su salud y ambiente.

Como el lector podrá apreciar, el legislador costarricense se adelantó al legislador mexicano, quien, a comparación del primero, fue hasta mil novecientos noventa y nueve que elevó a nivel constitucional el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas.

¹⁸⁹ Cfr. Varios. Op. Cit. 145-149.

¹⁹⁰ <http://www.nexos.co.cr/cesdepu/nbdp/copol2.htm>

A la par de la reforma constitucional que nos ocupa, en Costa Rica se ha aprobado una importantísima legislación ambiental, y se han promulgado un extraordinario número de decretos y reglamentos, lo cual ha *reverdecido* el ordenamiento jurídico.

Antes de mil novecientos noventa y cuatro, Costa Rica había suscrito gran cantidad de tratados y acuerdos internacionales dirigidos a cumplir compromisos destinados a proteger el ambiente. En un principio, dicha normativa supranacional, -acusada incluso de poca efectividad por su carácter pragmático-, constituía la mayor parte de las normas ambientales.

Después de mil novecientos noventa y cuatro, el país cambió sustancialmente de rumbo en su política legislativa de conservación de la naturaleza y protección al medio ambiente, dándosele continuidad a la línea de los compromisos internacionales, sobre todo en cumbres de la Organización de las Naciones Unidas, línea que adquirió una fisonomía más clara en el ámbito nacional "con la aprobación de ese impresionante número de leyes, decretos, acuerdos y actos administrativos."¹⁹¹

Con la reforma del artículo 50 de la carta fundamental costarricense, el ordenamiento ambiental conoce un marco de desarrollo en todos los ámbitos de las fuentes normativas.

"Originalmente el texto del numeral 50 estuvo destinado, dentro del capítulo de los derechos y las garantías sociales, a contemplar el bienestar de los habitantes, el estímulo a la producción, así como el justo reparto de la riqueza. Dentro de esa norma, de lato contenido ético, fue donde se dispuso consagrar, a través de reforma, el derecho al ambiente."¹⁹²

¹⁹¹ Varios. Op. Cit. p. 146.

¹⁹² Idem.

A comparación del sistema legal mexicano, el derecho constitucional que nos ocupa, presenta una evolución mayor en el sistema jurídico costarricense. Ello es así habida cuenta que en Costa Rica, dicha consagración cimera es considerada como un derecho subjetivo, otorgado a todos los ciudadanos, concebido *erga omnes*, exigible libremente por cualquiera al constituir el típico caso de los intereses difusos al trascender el ámbito de los derechos individuales, incluso al de los derechos económicos o sociales de libertad.

En ese tenor, guarda armonía el hecho de que, en forma genérica se otorgue legitimación a toda persona para denunciar tanto su infracción como el derecho a reclamar cualquier tipo de daño causado, erigiéndose por tanto, en un verdadero derecho de solidaridad, al encomendarse al Estado la obligación de garantizarlo, defenderlo y preservarlo.

Con base en lo anterior, puede afirmarse la existencia en Costa Rica de un derecho constitucional del ambiente, en el cual se integran los derechos individuales con los económicos, los sociales y los llamados derechos de solidaridad.

En ese sentido, vale la pena identificar tres momentos históricos en el desarrollo de la disciplina: "uno primero donde solamente se desarrolló el derecho internacional del ambiente, otro donde el legislador nacional jugó un papel importantísimo primero en el ámbito constitucional y luego en el de la legislación común, y un último periodo identificable con las fuentes normativas de inferior rango del ordenamiento."¹⁹³

En el plano institucional conviene subrayar todo cuanto significó la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente número 7554 (siete, cinco, cinco, cuatro) del cuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco. Ello es así en razón de que, el tema del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado

¹⁹³ Varios. Op. Cit. p. 148.

requería no sólo transformar el ministerio rector para pasar de Recursos Naturales, Energía y Minas a un verdadero Ministerio del Ambiente, sino también fortalecer una serie de instituciones básicas previstas en la norma general.¹⁹⁴

La Ley Orgánica del Ambiente también ha generado normativa reglamentaria referida específicamente al ambiente, y no sólo de carácter institucional. Especial mención merece el Reglamento sobre la Agricultura Orgánica (decreto número 2583-MAG del tres de febrero de mil novecientos noventa y siete, publicado en la Gaceta número cuarenta y dos del veintiocho de febrero del mismo año), por el cual se impulsa el desarrollo de las formas de producción agrícolas en armonía con el ambiente, llamadas a conservar los recursos naturales, sin el uso de agentes contaminantes al ambiente, para el impulso de un desarrollo sostenible.¹⁹⁵

Importante mención merecen las leyes de Biodiversidad y la Ley de Conservación de Suelos, ordenamientos que evidentemente también se enfocan a la tutela del medio ambiente.¹⁹⁶

Para cristalizar la incorporación dentro de la Carta Magna del derecho de todos los ciudadanos a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como la posibilidad de su amplio ejercicio en tanto interés difuso, la jurisprudencia jugó un papel importantísimo en la cultura nacional e internacional comprometida con los derechos humanos de solidaridad, con la tutela del ambiente y con una visión más humanista del mundo jurídico.¹⁹⁷

La jurisprudencia, primero de casación y luego la constitucional, abrieron el camino para la trascendental reforma. Dicha fuente de derecho permitió reconocer la existencia del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado como parte de la constitución material y se comenzó a afirmar su existencia aún sin necesidad de una reforma concreta; ello, en razón de que ese derecho se

¹⁹⁴ Varios. Op. Cit. p. 146.

¹⁹⁵ <http://www.meic.go.cr/esp/codex/legislacion.htm>

¹⁹⁶ Idem.

¹⁹⁷ Cfr. Varios. Op. Cit. pp. 150-154.

encontraba en la cultura, en los principios generales del derecho: En las entrañas mismas del ordenamiento. Los fallos de los más altos tribunales identificaron ese derecho, pero no lo crearon porque ha existido siempre.¹⁹⁸

Mucho antes de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro, ya el máximo tribunal de Costa Rica sostuvo la existencia del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado y así "consideró su incorporación al ordenamiento jurídico sin necesidad de una reforma constitucional específica, como consecuencia de la influencia en los valores ambientalistas en todo sistema."¹⁹⁹ Ello fue con ocasión de concebir un régimen especial para la propiedad ambiental. El criterio corresponde a la sentencia número 189 (uno, ocho, nueve) del treinta de octubre de mil novecientos noventa y uno; un fallo histórico por el impacto de la jurisprudencia en el futuro desarrollo del ordenamiento jurídico.²⁰⁰

Otros ejemplo de fallos judiciales a favor del medio ambiente, pueden ser los siguientes:

Sentencia 51.- Un conjunto de campesinos discutía su mejor derecho de posesión dentro de un área ubicada dentro de una cordillera volcánica. La jurisprudencia les negó a todos cualquier tipo de derecho porque desde el inicio de su historia Costa Rica había definido como imprescriptibles las fincas ubicadas en las cordilleras volcánicas ubicadas a lo largo y ancho del país. La conservación del ambiente se calificó como un valor superior a cualquier otro acto posesivo ejercido por los particulares.²⁰¹

Sentencia 5721 del cinco de noviembre de mil novecientos noventa y tres.- Varios vecinos accionan contra la municipalidad por la autorización de una pequeña granja avícola que causa olores y contaminación con residuos orgánicos

¹⁹⁸ Cfr. Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible. Op. Cit. p. 150-154.

¹⁹⁹ Idem.

²⁰⁰ Cfr. Idem.

²⁰¹ Cfr. Ibidem p. 156.

y estima violado el derecho a un ambiente sano y equilibrado. La Sala resolvió la clausura de dos pabellones en tanto el accionado cumpla con los mecanismos de mitigación en resguardo de la calidad de vida y la salud de la colectividad.²⁰²

El impacto de una cultura comprometida con la protección del ambiente y la conservación de la naturaleza, era también el resultado de importantísimas decisiones políticas cuyos orígenes se remontan al siglo pasado cuando se creó legalmente en Costa Rica todo un sistema de reservas nacionales. Esta decisión original logra una personalidad más nítida y cristalina a partir de la década de mil novecientos setenta, cuando el Estado costarricense se comprometió en recuperar para las futuras generaciones gran cantidad de zonas llamadas a conformar un nuevo sistema de parques nacionales, áreas de conservación, refugios y zonas protectoras; en fin un nuevo tipo de administración del territorio para lo ambiental.²⁰³

El largo camino recorrido por el ambiente dentro del derecho comparado, favoreció también la decisión para la reforma, porque para esa época ya muchos ordenamientos jurídicos habían previsto diferentes respuestas para conservar la naturaleza y los recursos naturales, y también para consagrar un derecho fundamental acompañado con un amplio ejercicio a través de los intereses difusos. En ese sentido, también favoreció a la reforma todo cuanto estaba sucediendo en el mundo.

Como parte de esa inercia, en Costa Rica recientemente se ha elaborado el Código Procesal General, concebido para unificar los procesos civiles, laborales, contencioso administrativos, agrarios y de familia en uno sólo. Existen muchas instituciones procesales pensadas para darle un tratamiento más acorde a las exigencias de la protección y conservación del ambiente. Se ha concebido un especial sistema de tutela cautelar para permitir a los ciudadanos proteger cualquier tipo de infracción al ambiente sin necesidad de esperar a la sentencia de

²⁰² Cfr. Varios. Op. Cit. p.154.

²⁰³ <http://www.unu.edu/unupress/food2/UIIN06S/uin06s03.htm#a%20década%20de%20los%20años%20setenta>

los tribunales. Especialmente, se han introducido nuevos criterios de legitimación para darle cabida a la protección de los intereses difusos vinculados con el ambiente. En consecuencia, podrían reclamar la infracción ambiental incluso aquellos sin legitimación directa por tratarse de derechos ejercitables "erga omnes". También se ha concebido en una forma distinta la sentencia y su correspondiente ejecución, con la idea de darle cabida a fallos en beneficio de grupos más amplios de personas y de la colectividad misma. Se trata de una verdadera revolución de los efectos de las sentencias para responder más eficientemente a requerimientos no sólo de los derechos individuales o los económicos y sociales, sino también, al lado de éstos, de los derechos humanos de solidaridad encabezados por lo ambiental.²⁰⁴

De esta forma, el ambiente, también parece estar llamado a exigir de los sistemas de administración de justicia, modelos modernos, acordes a las nuevas exigencias, y sobre todo, ágiles para resolver los apremiantes problemas de la protección y la conservación de la naturaleza. Se está formulando un sistema basado en la oralidad para permitir un acceso más directo a los requerimientos de los justiciables e imbuido en planteamientos de una inmediatez entre el juez, las partes y la realidad, para concebir un sistema más humano dónde no se resuelva solo sobre cosas, como acontece con el proceso civil, sino ubicando al hombre como centro del sistema conformado por el ambiente.

²⁰⁴ Cfr. Peña Chacón, Mario. *La Jurisdicción Ambiental en el Nuevo Código Procesal General de Costa Rica* Lex. Difusión y Análisis. 3ª Época. Año VII. No. 91. Enero. Suplemento 2003. Torreón Coahuila, México. p. 22.

2.- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Incorporar al país vecino del norte en el estudio comparativo del presente trabajo, responde a la estrecha vinculación que desde hace décadas existe con nuestra nación, lo cual se ha puesto de manifiesto con la firma de tratados como el de Libre Comercio, o con fenómenos sociales como la constante migración de mexicanos a dicha nación anglosajona. Así mismo, no puede pasar desapercibido el hecho de que los Estados Unidos de América, siempre ha formado parte de los países de vanguardia en rubros como el económico y el tecnológico. En ese tenor, la protección del medio ambiente no ha sido la excepción: Los norteamericanos han entendido que una correcta tutela de su medio ambiente representa beneficios tanto al interior como al exterior de su nación.

Para entrar de lleno al tema que ocupará los subsecuentes párrafos, estimo ilustrativo mencionar la reflexión del maestro Raúl Jordano Fraga, quien en su obra *La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado*, afirma que el derecho ambiental norteamericano, si bien no ha aceptado una noción amplísima al respecto, sí concibe el medio ambiente como un concepto de vasto contenido, lo cual se refleja en la existencia expresa de un concepto legal de lo que es medio ambiente.²⁰⁵

La Ley sobre Política Nacional del Ambiente (*National Environmental Policy Act de 1969, (NEPA)*) en su apartado referido a la Declaración de Política Nacional del Medio Ambiente, hace explícitas referencias al medio ambiente, con especial énfasis en factores como las profundas influencias del crecimiento de la población, la alta densidad de urbanización y la expansión industrial; agentes que también son recogidos por el poder judicial de dicha nación, bastando dar lectura al siguiente extracto de sentencia emanada del juicio *Hanley vs Mitchel* 460 F. 2d 640, 647 (2nd Cir) 409 U.S 990 1972) que sustenta que la Ley debe ser entendida incluyendo la protección de la calidad de vida de los residentes de la ciudad, en

²⁰⁵ Cfr. Jordano Fraga, Jesús. *La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado*. 1ª Edición. José María Bosch. Barcelona. 1995. p. 73.

razón de que el ruido, el tráfico, los sistemas de transporte colectivo sobrecargados, los crímenes, la congestión e incluso la disponibilidad de drogas, afectan todos ellos al medio ambiente urbano, y son seguramente resultado de las profundas influencias de la alta densidad de urbanización y la expansión industrial".²⁰⁶

Rodgers, uno de los autores con más prestigio en la doctrina ambientalista estadounidense, reconoce que el derecho ambiental no sólo se ocupa del medio ambiente natural –las condiciones físicas del suelo, aire y agua-, sino que engloba el medio ambiente humano –la salud, condiciones sociales y otras hechas por el hombre que afectan a los lugares humanos en la tierra-. De este modo, el derecho ambiental se concentra sobre las personas desde la perspectiva de sus ambientes externo, natural y artificial.²⁰⁷

Por su parte, los autores Roger W. Findley y Daniel A. Faber, al tratar algunas de las dimensiones de los problemas ambientales, agrupan las cuestiones ambientales en cuatro categorías generales:²⁰⁸

- "Guerra, accidentes y desastres naturales."²⁰⁹
- "Crecimiento de la población y distribución."²¹⁰
- "Contaminantes, incluyendo los físicos, químicos o de naturaleza biológica."²¹¹
- "Agotamiento de los recursos naturales."²¹²

²⁰⁶ Cfr. Jordano Fraga, Jesús. Op. Cit. 73.

²⁰⁷ Cfr. Idem.

²⁰⁸ Cfr. W. Findley Roger and A. Farber Daniel. *Cases and Materials on Environmental Law*. 3a Edición. West Publishing Co. St. Paul. Minesota. 1991. p. 10.

²⁰⁹ Idem.

²¹⁰ Idem.

²¹¹ Idem.

²¹² Idem.

Con base en dicho concepto de derecho ambiental, cabría preguntarnos, ¿existe en el sistema jurídico norteamericano el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado? y de ser o no ser así, ¿de qué forma se tutela?

La respuesta a tales preguntas pueden ubicarse a partir del hecho de que al ser los Estados Unidos de América un país perteneciente a la familia del *common law*, su sistema jurídico se basa en la jurisprudencia que nace de los casos litigados; esto es, el cuerpo jurídico norteamericano proviene de sentencias dictadas por los jueces, lo cual contrasta con el sistema neorrománista -al que por cierto pertenece México-, que se formula por leyes, decretos o reglamentos expedidos por el poder legislativo o por el poder ejecutivo.

El derecho norteamericano se caracteriza por la inexistencia de la consagración constitucional y legislativa del derecho a un medio ambiente adecuado, ya que, si bien es cierto la sección 101 c de la Ley sobre Política Nacional del Ambiente, pudiera dar otra impresión al referir que el Congreso reconoce que cada persona deberá disfrutar de un medio ambiente sano y cada persona tiene la responsabilidad de contribuir a la preservación y mejora del medio ambiente, lo cierto es que la jurisprudencia ha rechazado de plano que exista tal derecho.²¹³

No obstante tal afirmación, es importante destacar que en el derecho ambiental norteamericano, la legitimación o interés para impugnar decisiones de la Administración, la encontramos "bajo la denominación usual de *standing to suit* o *standing doctrine*."²¹⁴

Así, tanto la doctrina como la jurisprudencia norteamericanas, han encontrado un fundamento jurídico constitucional de la doctrina del *standing*

²¹³ En ese sentido Plater, Abrams y Goldfarb citan la sentencia de la Unites States District Court, Southern District of Texas de 1972 (340 F. Supp. 352) Para estos autores la causa del rechazo jurisprudencial estriba en que una hipotética admisión constitucional, complicaría en gran medida los contenciosos ambientales (Environmental Law, cit pp 357-360).

²¹⁴ Jordano Fraga, Jesús. Op. Cit. 345.

(legitimación) en el artículo tercero, precepto de la Constitución norteamericana que limita el poder judicial de los Tribunales Federales a *cases and controversies* (casos y controversias.)²¹⁵

Las consecuencias sobre el *standing* (legitimación) son claras, habida cuenta que, a menos que uno, como individuo, haya sido personal y adversamente afectado, sólo se estará pretendiendo un juicio en abstracto sobre la validez de la actuación de la Administración; proceder que popularmente se ha denominado *una mera declaración en el aire*, que no es suficiente para reclamar el ejercicio del poder judicial federal en los Estados Unidos de América.²¹⁶

En ese sentido, aquellos que no posean legitimación bajo el artículo tercero de la Carta Magna norteamericana, no pueden erigirse como demandantes en los tribunales.

La Ley de Procedimiento Administrativo de mil novecientos cuarenta y seis (*Administrative Procedure Act*), determina en su artículo 10 que una persona que sufra un injusto causado por la actuación de la Administración, o sea desfavorablemente afectada o agraviada por la actuación de la Administración, dentro del significado de una ley relevante, ostenta el derecho al control jurisdiccional de la misma. Dicho régimen se aplica a las leyes ambientales que no han establecido acciones ciudadanas (*citizen suits*). Es el caso de la *Environmental Policy Act* de mil novecientos sesenta y nueve, aplicable a nivel federal.

A nivel local, algunos estados como Michigan, a través de la *Michigan Environmental Protection Act* de mil novecientos setenta, ha reconocido

²¹⁵ La Constitución al limitar la jurisdicción de los tribunales federales a *cases and controversies* está delimitando el principio de separación de poderes, pues identifican aquellos conflictos que pueden ser resueltos a través de un proceso judicial. Según la *Suprem Courte* *cases* son *executive inquirí*, esto es, el ejercicio del control jurisdiccional sobre una actuación de la Administración. *Controversies* son *legislatives disputes*, lo que podría traducirse como conflictos referidos al legislativo.

²¹⁶ Jordano Fraga, Jesús. Op. Cit. 347.

legitimación para demandar a personas o subdivisiones políticas del Estado en defensa del aire, agua u otros recursos naturales.²¹⁷

La Corte Suprema de los Estados Unidos de América, ha considerado que, conforme a la jurisprudencia reiterada de dicho tribunal, el contenido constitucional mínimo irreducible del interés (standing) son tres elementos:²¹⁸

- "La parte debe haber sufrido un perjuicio real (injury in fact), entendido como una invasión de un interés legalmente protegido, el cual es concreto y particularizado y actual o inminente, no hipotético o conjetural."²¹⁹
- "Debe de existir un nexo causal entre el perjuicio y la conducta impugnada."²²⁰
- "Debe ser probable en oposición a lo meramente especulativo, el perjuicio será susceptible de ser reparado por una decisión favorable."²²¹

El sistema legal que se ha expuesto, se completa con las acciones de grupo (class actions), las cuales permiten que ciertos líderes, como un abogado o una organización no gubernamental bien seleccionados de un sector social, ejerciten una acción judicial, ya sea para cobrar daños y perjuicios (damage class actions) o para impedir la violación de ciertos derechos humanos (injunctive class actions).²²²

Las Reglas Federales del Procedimiento Civil, aprobadas en mil novecientos treinta y ocho, adoptaron la acción de grupo o *class actions*. El artículo o regla 23, al reformarse en mil novecientos sesenta y seis, contempló los cuatro requisitos para que la acción de grupo o colectiva pudiera ser ejercitada:

²¹⁷ Cfr. Jordano Fraga, Jesús. Op. Cit. pp. 347-348.

²¹⁸ Cfr. Ibidem. p. 349.

²¹⁹ Idem.

²²⁰ Idem.

²²¹ Idem.

²²² Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. Op. Cit. p. 20.

- "Cuando el grupo es tan grande que resulta imposible o impráctico que todos sus miembros sean partes de la demanda."²²³
- "Cuando existen de hecho o de derecho características comunes a todo el grupo."²²⁴
- "Cuando los elementos de la acción o de las excepciones y defensas son comunes a todos sus miembros."²²⁵
- "Cuando quienes desempeñan el papel de representantes protegen en forma justa y adecuada los intereses del grupo."²²⁶

De tal modo que no resulta aventurado afirmar que el medio ambiente es una materia susceptible de protección del derecho norteamericano, ello, a través de dos figuras procedimentales; la primera, emanada de las *Reglas Federales del Procedimiento Civil*, llamada *class action* o acción de grupo, la cual se aplica, a la luz de los conceptos expuestos, ya para cobrar daños y perjuicios por la destrucción o envenenamiento del ambiente (*damage actions*) o bien para prevenir daños al ambiente sin exigir el pago de los daños (*injunctive class actions*). Este último mecanismo, tiene semejanza y puede incorporarse al juicio de amparo en razón de que, la palabra *injunction* se entiende como un proceso judicial por el cual el juez ordena a una persona que haga o deje de hacer algo en particular. Dicha figura podría equipararse totalmente a nuestro juicio de garantías siempre y cuando éste lograra tener características de una acción colectiva para impedir, ordenar o suspender actos de autoridad que toleren o dañen al ambiente o los derechos humanos de ciertos grupos y otros derechos individuales.

Las *injunctive class actions* tienen dos propósitos esenciales: Uno práctico, que consiste en evitar numerosos juicios con el mismo fin, y otro jurídico: La protección

²²³ Cabrera Acevedo, Lucio. Op. Cit. 21.

²²⁴ Idem.

²²⁵ Idem.

²²⁶ Idem.

de derechos humanos de reciente creación, sobre todo a partir de la década de los sesentas, tales como el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; a disfrutar del paisaje y la imagen urbana, la igualdad de la mujer, la igualdad étnica e identidad cultural indígena, la conservación del patrimonio arqueológico, histórico y cultural, etc.²²⁷

La segunda figura procedimental norteamericana para la tutela de los intereses inherentes al medio ambiente, las cita claramente el maestro Jesús Jordano Fraga, en su obra *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, quien refiere que el sistema norteamericano ha desarrollado las llamadas acciones ciudadanas (citizen suits), figuras que han sido reconocidas por diversas normas federales como la *Clean Air Act*, la *Federal Water Pollution Control Act Amendments*, la *Noise Control Act*, la *Safe Drinking Water Act*, la *Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act*; la *Deep Water Port Act*, la *Surface Mining Control and Reclamation Act*, la *Comprehensive Environmental Response Compensation Liability Act*, la *Toxic Substance Control Act*, la *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* y la *Outer Continental Shelf Land Act*.²²⁸

De la lista anterior, destaca la *Clean Air Act*, primera norma que introdujo el reconocimiento de una acción popular en el derecho ambiental norteamericano.

Parafraseando al maestro Rodgers, Jordano Fraga estima que las consecuencias de la instauración de esta clase de acciones por las leyes ambientales federales, son, por un lado, la apertura de los tribunales federales a acciones ciudadanas sin importar la diversidad de la ciudadanía o el incremento de actividad jurisdiccional, y por el otro, la eliminación de la necesidad de alegar un perjuicio real para ostentar el interés.²²⁹

²²⁷ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. Op. Cit. p. 22.

²²⁸ Cfr. Jordano Fraga, Jesús. Op. Cit. pp. 349-352.

²²⁹ Cfr. Ibidem. p. 351.

El autor de mérito, estima que las razones que han llevado al legislador al reconocimiento de acciones ciudadanas en las leyes ambientales, son su menor costo; que los actores populares están en una mejor posición para evaluar el análisis costo-beneficio de una determinada iniciativa, incrementar y mejorar la asignación de recursos dedicados a implementar las leyes ambientales y estimular a los oficiales públicos desde la concurrencia del sector privado.²³⁰

Barry Breen, afamado autor norteamericano, explica que existen dos tipos básicos de *citizen suits* en el derecho ambiental norteamericano: En primer término, acciones ciudadanas ejercitables por unas personas privadas contra otras igualmente privadas que hayan violado una ley ambiental federal. En segundo término, existen acciones ciudadanas ejercitables contra la administración del gobierno federal (normalmente la Environmental Protection Agency) las cuales no han cumplido con un deber obligatorio en la ejecución de una norma ambiental.²³¹

²³⁰ Cfr. Jordano Fraga, Jesús. Op. Cit. p. 352.

²³¹ <http://www.law.nyu.edu/journals/envtlaw/issues/vol4/2/4nyuelj418.html>

3.- LA UNIÓN EUROPEA

No resulta exagerado afirmar que hoy día, la Unión Europea representa la vanguardia en rubros como el económico, social, político y cultural. El avance en temas como los enlistados, evidentemente repercute en muchos otros, uno de ellos, la protección al medio ambiente. En ese tenor, habida cuenta que en el viejo continente se aglutinan la mayoría de los países industrializados, considero una gran oportunidad realizar el presente análisis comparativo, a través del cual podremos apreciar cómo se regula la protección ambiental del otro lado del Atlántico.

La Unión Europea es, como lo refiere el Dr. Andrés Betancourt Rodríguez, una organización supranacional creada por estados, no es, como algunos piensan, una organización estatal organizada conforme a la clásica división de poderes de pesos y contrapesos planteada por Montesquieu.²³²

La integración europea es un producto de la voluntad política creado como consecuencia de la sesión de los derechos soberanos de los estados, del desplazamiento de competencias a favor de la unión que nació tras la Segunda Guerra Mundial, gracias a un proceso de integración que se puso en marcha el nueve de mayo de mil novecientos cincuenta, cuando Francia propuso oficialmente crear el primer cimiento concreto para una federación europea.

Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos se integraron desde el principio. Tras cuatro tandas de adhesiones,²³³ hoy día la Unión Europea se compone de quince estados miembros, y se está preparando para la adhesión de trece países de Europa oriental y del sur.²³⁴

²³² Cfr. Conferencia sobre los mecanismos de protección ambiental en el marco de la Unión Europea de América del Norte. Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca del Senado de la República y la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados. 12 de marzo del 2003. Exposición magistral del Dr. Andrés Betancourt Rodríguez.

²³³ 1973: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido. 1981: Grecia. 1986: España y Portugal y 1995: Austria, Finlandia y Suecia.

²³⁴ <http://europa.eu.int/abc-es.htm>

No debemos entender la integración europea como un nuevo Estado que reemplace a los existentes, ni es comparable a otras organizaciones internacionales, ya que, como referí en párrafos anteriores, sus Estados miembros delegan su soberanía a las instituciones comunes que representan los intereses de la Unión en su conjunto en cuestiones de interés común, y es así como todas las decisiones y procedimientos se derivan de los tratados fundamentales ratificados por los Estados miembros.

Entre los objetivos principales de la comunidad, indudablemente se encuentra la protección del medio ambiente; sin embargo, previo a desarrollar dicho rubro, estimo ilustrativo referir las instituciones que dan funcionamiento a la Unión Europea:²³⁵

- Parlamento Europeo (elegido por los ciudadanos de los Estados miembros);
- Consejo de la Unión (integrado por los Gobiernos de los Estados miembros);
- Comisión Europea (iniciativa y órgano ejecutivo);
- Tribunal de Justicia (garantiza el cumplimiento de la ley);
- Tribunal de Cuentas (gestión saneada y legal del presupuesto de la UE).
- Comité Económico y Social Europeo (expresa las opiniones de la sociedad civil organizada sobre cuestiones económicas y sociales);

²³⁵ <http://europa.eu.int/inst-es.htm>

- Comité de las Regiones (expresa las opiniones de las autoridades regionales y locales sobre política regional, medio ambiente, educación, etc.);
- Defensor del Pueblo europeo (trata denuncias de los ciudadanos referentes a la mala gestión de una institución u organismo de la UE);
- Banco Europeo de Inversiones (contribuye a los objetivos de la UE financiando inversiones públicas y privadas a largo plazo);
- Banco Central Europeo (responsable de las operaciones de política monetaria y de divisas).

Los dos instrumentos jurídicos básicos que rigen la política comunitaria europea, son los reglamentos -normas completas, eficaces- y las directivas – normas incompletas que desarrollan lo estipulado en los reglamentos-.²³⁶

Las normas comunitarias gozan de una posición de superioridad respecto de las normas estatales. Ejemplo de ello es que de existir un conflicto entre una constitución estatal y un tratado, se exigiría la modificación constitucional.

Con base en lo anterior, retomando el rubro de la protección medioambiental, considero ilustrativo tener presentes las siguientes referencias:

El derecho comunitario ha incrementado las obligaciones de los Estados y de todas las administraciones públicas para la mejora de calidad de vida y la recuperación del medio ambiente.

El desarrollo de un derecho comunitario ambiental, ha permitido la introducción en los ordenamientos nacionales de los estados miembros, de

²³⁶ Cfr. Conferencia sobre los mecanismos de protección ambiental en el marco de la Unión Europea de América del Norte.

instrumentos y técnicas como la evaluación de impacto ambiental y la prevención y el control integrado de la contaminación. Es importante destacar que dicho ordenamiento jurídico sectorial se orienta a la prevención, conservación y reparación de las agresiones al ambiente, en un intento de armonizar la actividad económica y la protección al ambiente; esto es, posibilitar que el crecimiento económico no incida negativamente en el medio ambiente.²³⁷

A partir de la aprobación del Acta Única Europea, se produjo un incremento competencial sustancial de la Unión Europea para la realización de una política común del medio ambiente que permitió desarrollar una iniciativa ambiental considerable.²³⁸ Entre las previsiones introducidas por el Acta Única Europea destaca la de un cierto nivel de disponibilidad por el Estado miembro de medidas nacionales que garantizasen un mayor nivel de protección.

El Tratado de la Unión Europea, adoptado en mil novecientos noventa y dos, constituyó también una innovación normativa considerable en el ámbito ambiental, al adoptar las siguientes tareas: 1) Establecimiento de principios, 2) Distribución de competencias, y 3) Procedimientos de actuación; siendo importante destacar que los principios ambientales de la Unión Europea, se consideran como el fundamento del derecho comunitario ambiental.²³⁹

El Tratado de Ámsterdam establece que la comunidad tendrá por misión promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, así como un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente.²⁴⁰

Algunos autores como el maestro Nicolás Pérez Sola, ubican el inicio de las políticas comunitarias ambientales en la Cumbre de París de mil novecientos

²³⁷ Cfr. Cifuentes López Raúl, Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Besares Escobar, Marco A. Coordinadores. Op. Cit. pp. 247-250.

²³⁸ Cfr. Idem.

²³⁹ Cfr. Ibidem. pp. 251-252.

²⁴⁰ Cfr. Ibidem.p. 256-259.

setenta y dos, reunión que supuso, por parte de todos los Estados miembros, el compromiso de iniciar una política común de medio ambiente, que se concretó en la adopción a partir de mil novecientos setenta y tres, de los sucesivos programas quinquenales de acción comunitaria en medio ambiente.²⁴¹

Otros doctrinarios como Fernando López Ramón, estiman que la gestión ambiental comunitaria europea, parte de la Comunicación de la Comisión de Julio de mil novecientos setenta y uno, que subrayó la exigencia de tener en cuenta la calidad de los recursos naturales y de las condiciones de vida en la definición y organización del desarrollo económico.²⁴²

La regulación medioambiental de la unión europea goza también de las características generales del ordenamiento comunitario consagradas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a saber, primacía, efecto directo y aplicación uniforme en todos los estados miembros; sin embargo, los elementos esenciales de la regulación medioambiental se encuentran en el derecho derivado -reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones, resoluciones y otros actos atípicos-; en especial, en reglamentos y directivas.²⁴³

La finalidad que se persigue con el reglamento, es la de crear un derecho único aplicable por igual a todos los Estados miembros y a sus ciudadanos. Así, dicho instrumento se integra en los ordenamientos nacionales desde su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades y no precisa acto alguno de recepción por los Estados miembros y el ciudadano puede invocar ante los tribunales el Derecho comunitario como fuente directa de derechos y obligaciones.²⁴⁴

²⁴¹ Cfr. Cifuentes López Raúl, Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Besares Escobar, Marco A. Coordinadores. Op. Cit. 259.

²⁴² Conferencia sobre los mecanismos de protección ambiental en el marco de la Unión Europea de América del Norte.

²⁴³ Idem.

²⁴⁴ Cfr. López Ramón, Fernando. *Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental*. Revista de Administración Pública. Madrid. Nº 142, enero-abril, 1997. pp. 53-74.

"En la labor de trasposición, cada Estado goza de libertad que, tiene su límite lógico, en la adopción dentro de cada ordenamiento de todas cuantas medidas sean necesarias para asegurar el pleno efecto de la norma comunitaria."²⁴⁵

La estimación por la Comisión del incumplimiento por un Estado de sus obligaciones comunitarias abre la vía contenciosa. Esta omisión puede obedecer, entre otras causas, a la falta de aplicación del derecho comunitario o la no trasposición de directivas en el plazo establecido o de forma defectuosa. En tal caso, corresponde a la Comisión emitir un dictamen relativo al incumplimiento. De ese modo, se posibilita que el Estado pueda subsanar la situación dentro de un plazo determinado; pero si éste concluye sin la actuación del Estado, podrá la Comisión recurrir al Tribunal de Justicia el incumplimiento de la obligación comunitaria. El Tribunal a través de un procedimiento aún tardado, puede apreciar el incumplimiento y exigir la adopción de medidas correctoras en ejecución de dicha sentencia; pero no le compete entrar a valorar la legalidad de las normas internas de los Estados.²⁴⁶

Entre las medidas que se proponen para el próximo Programa de Actuación Ambiental, destaca impulsar estrategias desde la Comisión, orientadas al establecimiento de sanciones penales a nivel nacional por desobediencia deliberada del derecho comunitario.²⁴⁷

Se ha propuesto la realización de una aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en la lucha contra el delito ecológico y la cooperación judicial en este ámbito.²⁴⁸

No obstante hoy día Europa despliega un papel vanguardista en lo que a protección ambiental se refiere, aún queda mucho por hacer, en virtud de que,

²⁴⁵ Cifuentes López Raúl, Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Besares Escobar, Marco A. Coordinadores. Op. Cit. p. 264.

²⁴⁶ Cfr. Ibidem. p. 267.

²⁴⁷ Cfr. Ibidem. p. 268.

²⁴⁸ Cfr. Idem.

dada la estructura compuesta de algunos Estados, se da un reparto competencial interno que incrementa el número de textos jurídicos, lo que a su vez aumenta el riesgo de interpretaciones divergentes de las normas comunitarias. Por tanto, la simplificación y codificación, a través de la formulación de textos claros, contribuirá a facilitar las operaciones de aplicación de los mismos, a la vez que evitaría a los Estados miembros la posibilidad de interpretaciones ambiguas o divergentes, conforme a sus intereses.

Pese al conjunto de normas promulgadas, el modelo europeo aún no ha logrado un nivel de eficacia suficiente. Las causas, descoordinación legislativa y administrativa, y por otra, la propia naturaleza de las normas comunitarias que impone conductas en ausencia de normatividad general dotada de principios sustantivos.

Es cierto que en la Unión Europea coexisten políticas no coincidentes; sin embargo, esa nota configura las políticas ambientales europeas como complementarias, de manera que todas forman un entramado de relaciones conceptuales y prácticas.

No obstante los tratados constitutivos de la Comunidad Europea, no existe una política común para proteger el medio ambiente. Ante la necesidad de poner en marcha esa política, las instituciones comunitarias, apoyadas por un difuso movimiento doctrinal, lograron ofrecer bases jurídicas suficientes para el desenvolvimiento de la acción ambiental, tales como el Acta Única Europea y el Tratado de la Unión Europea, sobre los cuales he comentado en párrafos anteriores. También se han incluido referencias expresas al medio ambiente entre los objetivos y acciones generales de la Comunidad.

El análisis de la puesta en práctica de la política ambiental comunitaria requiere considerar el alcance de las competencias ambientales de la Comunidad Europea, con relación a las correspondientes a los Estados miembros.

El control del cumplimiento por los estados miembros de las obligaciones generales del derecho comunitario ambiental es uno de los problemas más graves, no siendo por tanto aventurado afirmar que existe una laguna de ejecución que afecta la eficacia de la normativa ambiental de la comunidad.

El instrumento legal que rige en la Unión Europea para obligar a los Estados miembros a cumplir las leyes aprobadas por la Unión Europea, es la queja, la cual da lugar al procedimiento de infracción respectivo, el cual se ha detallado en párrafos anteriores.²⁴⁹

A guisa de ejemplo, con la finalidad de dejar claro que, con las limitaciones que se han expuesto, no existe duda alguna de que la congregación europea juega un papel de liderazgo en los aspectos ambientales, haré mención de cómo se encuentra regulada la legitimación en países miembros de la Unión Europea.

- Alemania: El sistema alemán permite a cada ciudadano apelar a su derecho de acceso a la información ambiental en los tribunales. Se pueden presentar demandas sobre temas ambientales generales sólo en caso de violación de una norma jurídica y si afecta el derecho de los individuos. Se otorga legitimación bajo ciertas condiciones a algunas asociaciones relacionadas con la protección de la naturaleza.²⁵⁰
- Austria: Si las autoridades fallan en la implementación de las leyes o actúan incorrectamente, los individuos pueden presentar demandas en tribunales civiles, penales y constitucionales sólo cuando se vean afectados sus

²⁴⁹ <http://www.lifeguadajoz.org/aguas/corrientes/life4/fabra.html>

²⁵⁰ <http://www.fam.org.ar/docs/pp/justicia3a.html>.

derechos individuales. Las organizaciones no gubernamentales pueden interponer demandas judiciales ante tribunales civiles y de arbitraje.²⁵¹

- Dinamarca: Toda persona que tenga un interés individual substancial puede hacer una demanda ante un tribunal. Muchas demandas ambientales son elevadas a los tribunales de Dinamarca como casos penales. La primera vez que se consideró que una organización no gubernamental ambientalista tenía derecho a iniciar una acción legal sin estar obligada a invocar la afectación de los intereses económicos de sus miembros, fue en mil novecientos noventa y cuatro, cuando la Sociedad Ornitológica Dinamarquesa inició una acción legal contra el Ministerio de Transporte.²⁵²
- España: Se otorga legitimación a los individuos interesados y afectados ante los tribunales civiles y de mediación. Todo ciudadano y las organizaciones no gubernamentales pueden iniciar acciones legales ante tribunales penales para prevenir posibles daños al medio ambiente. Cuando los funcionarios públicos no cumplen con las disposiciones legales o fallan en la implementación de las mismas, se puede acudir a los tribunales para demandar los daños. Se pueden demandar casos civiles y aún penales.²⁵³
- Grecia: El sistema griego otorga legitimación para interponer acciones judiciales a los individuos particulares y a las organizaciones no gubernamentales si se presenta una prueba de interés legal. En los tribunales penales, sólo los particulares tienen legitimación. Cuando un funcionario público no actúa correctamente, se puede exigir una indemnización ante un tribunal civil y uno penal.²⁵⁴
- Holanda: Las organizaciones no gubernamentales no tienen la posibilidad de participar activamente en casos penales. Una apelación ante los

²⁵¹ <http://www.farn.org.ar/docs/pp/justicia3a.html>

²⁵² Idem.

²⁵³ Idem.

²⁵⁴ Idem.

Tribunales dura aproximadamente dos años. Es difícil elevar demandas sobre delitos cometidos por la autoridad pública, y en estos casos, es mejor acudir a los tribunales civiles para iniciar las demandas.²⁵⁵

- Irlanda: Un número muy limitado de casos ambientales son llevados a la corte. Muchos de ellos se refieren a temas de planeamiento. El tipo de acción principal que llevan a cabo los Tribunales que se relacionen con casos ambientales y de información es la revisión judicial de la decisión de una autoridad pública. Sólo los individuos afectados y las organizaciones no gubernamentales tienen permiso para actuar ante un Tribunal Constitucional.²⁵⁶

De la lectura anterior, puede inferirse que en la Unión Europea es una tendencia casi general otorgar una legitimación flexible en los asuntos que se relacionen con la protección ambiental, lo cual se refleja al darle un lugar especial a las organizaciones no gubernamentales ambientales, sobre las cuales haré comentarios específicos en el apartado correspondiente.

El contar con una legitimación amplia para acceder a la justicia jurisdiccional, comienza a reflejarse en un aspecto más general, en el Convenio de Aarhus, instrumento que se refiere al acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.²⁵⁷

Dicho convenio establece la necesidad de garantizar la participación del público en tres tipos de procesos diferentes: 1) los conducentes a autorizar o no determinadas actividades con trascendencia medioambiental; 2) los relativos a la elaboración de planes, programas y políticas sobre medio ambiente; 3) la elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos.²⁵⁸

²⁵⁵ <http://www.fam.org.ar/docs/pp/justicia3a.html>

²⁵⁶ *Idem.*

²⁵⁷ Cfr. *Por un Futuro Más Verde: La Unión Europea y el Medio Ambiente*. Comunidades Europeas. Boletín no. 2. Bélgica. 2002. p. 24.

²⁵⁸ <http://www.lifegudajoz.org/aguas/corrientes/life4/fabra.html>

Estas formas de participación se reservan para el denominado *público interesado*, concepto amplio que comprende la concurrencia que resulta o puede resultar afectada por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. Quedan integradas en esta definición las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente.²⁵⁹

Este concepto está siendo aceptado en la nueva normativa comunitaria y sin duda, provocará cambios en los ordenamientos internos de los Estados, sin soslayar que el convenio que nos ocupa, establece que los Estados deberán velar para que se establezcan mecanismos administrativos y judiciales para impugnar acciones u omisiones que vulneren el derecho ambiental nacional. Muy especialmente, establece la necesidad de que los derechos de acceso a la información y participación sean susceptibles de protección jurisdiccional²⁶⁰ y ello no sólo para las partes directamente afectadas, sino también, por ejemplo, para las organizaciones no gubernamentales que, en términos del Convenio de mérito, se consideran *público interesado*, lo cual representa un esfuerzo europeo más por establecer mecanismos tendentes a proteger de manera adecuada, el medio ambiente.

²⁵⁹ http://tematico.princast.es/mediambi/siapa/Contenidos/14legislacion/IN_1998_aarhus_M.htm

²⁶⁰ *Idem*.

4.- CONSIDERACIONES FINALES

Primera.- La preocupación de la tutela medioambiental no tiene fronteras. Tanto países desarrollados como en vías de desarrollo, presentan mecanismos interesantes tendentes a evitar el deterioro ambiental. Jurídicamente, se han creado figuras como la acción popular, con lo cual se busca ampliar la legitimación de los administrados y coadyuvar así en la constitución de una verdadera justicia ambiental.

Segunda.- A comparación de los países que ocuparon el análisis del presente capítulo, si bien es cierto México ha elevado a nivel constitucional el derecho a un medio ambiente adecuado, se ha comprobado que ello no es suficiente, en razón de que dicha declaración dogmática, debe ser acompañada de los elementos instrumentales que hagan viable dicha consigna cimera.

Tercera.- En Costa Rica, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, no es solamente una declaración de buenas intenciones, ya que aquel se erige como una verdadera prerrogativa de toda persona, cuya tutela corresponde al Estado. Ello es así si consideramos que dicha determinación constitucional se acompaña de un criterio amplio de legitimación que permite a toda persona denunciar los actos que infrinjan ese derecho y reclamar en su caso, la reparación del daño causado.

Cuarta.- No obstante en el derecho norteamericano no existe un reconocimiento constitucional a gozar de un medio ambiente adecuado, el sistema legal ha desarrollado diversas figuras con el fin de legitimar a los ciudadanos para que ejerciten acciones tendentes a que sean observados cabalmente los distintos ordenamientos ambientales, lo cual representa sin duda alguna, una evolución importante en el rubro de la legitimación que bien podría ser adoptada en un futuro por nuestro derecho nacional.

Quinta.- La inserción en la Constitución Política del derecho a un medio ambiente adecuado, resulta importante, pues ello no sólo implica un reconocimiento directo del Estado, sino el otorgamiento de un lugar especial en el ordenamiento nacional y, por tanto, su preocupación porque todo individuo sea acreedor de dicho beneficio.

Sexta.- Incluir la idea del derecho a un medio ambiente adecuado en las Cartas Fundamentales, no es determinante para que una nación haga efectiva dicha tutela, pues lo trascendente será establecer las garantías necesarias para que se haga efectiva dicha declaración, la cual válidamente puede contenerse en un ordenamiento secundario, sin que ello altere su efectividad; ello es así pues hoy día, el problema de los derechos fundamentales ya no consiste en su reconocimiento, sino en la posibilidad de hacerlos efectivos.

Séptima.- Dar legitimidad procesal a organizaciones no gubernamentales de corte ambientalista, resulta acertado, pues a dichas estructuras las respalda especialización en la materia, lo cual daría certeza al asunto planteado, facilitando así la buena impartición de justicia ambiental.

CAPÍTULO CUARTO

LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL

1.- La naturaleza jurídica del Distrito Federal. 2.- El sistema jurídico vigente. 3.- Órganos encargados de la gestión ambiental. A. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal. B. El Poder Ejecutivo. a) La Secretaría del Medio Ambiente. b) La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. c) La Procuraduría General de justicia del Distrito Federal. d) La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. e) Los órganos político-administrativos. f) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. C. Las organizaciones no gubernamentales. 4.- El juicio de amparo, ¿garante de un medio ambiente adecuado?. 5.- Consideraciones finales.

1.- NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

En la Ciudad de México concurren dos caracteres: Es asiento de los poderes federales y capital de la República.

Tal situación responde a una evolución jurídica que tuvo origen en los debates generados en el seno del Congreso Constituyente de 1823, que al formular la Constitución de 1824 instauró el sistema federal y se determinó la creación de un Distrito Federal como sede de los poderes federales y capital de la República; entidad que por tanto, tendría características jurídicas distintas a los estados miembros de la federación;²⁶¹ lo cual es vigente hasta nuestros días y se corrobora dándole lectura a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que define en su artículo 44:

“Artículo. 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”

²⁶¹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. 946.

Lo cual, si bien es cierto no permite construir una definición propia de lo que es el Distrito Federal, sí proporciona criterios implícitos en una definición que se desarrolla en el artículo 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que, aun cuando en su parte inicial repite el texto del artículo 44 constitucional, tiene a bien precisar:

“Artículo 2°.- La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.”

El artículo citado, concibe al Distrito Federal como una entidad pública con fuertes características de órgano administrativo, pero cuyo carácter de entidad política de gobierno se soslaya o muchas veces se omite, no obstante existe un régimen representativo.

La idea anterior es reforzada con la referencia que al respecto, hace el maestro Raúl Contreras Bustamante en su obra *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*:

“La justificación de la centralización del poder sobre la Ciudad de México, recayó en el derecho administrativo, sus teorías y sus prácticas. Se incorporó el tema del Distrito Federal, a la corriente modernista de distinguir la política de la administración, no por el carácter general o individual de la medida tomada, sino buscando despolitizar el problema, rebajando la importancia de las decisiones. Maurice Duverger dice que “se tiende a separar las instituciones del Estado en dos niveles: las instituciones políticas están en el nivel superior, y las administrativas en un plano inferior y subordinado.”²⁶²

²⁶² Contreras Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*. 1ª Edición. Porrúa. México. 2001. p. 187.

La omisión referida respecto del carácter de entidad política del Distrito Federal, se presenta a pesar de que tal cualidad es la que históricamente ha inclinado la decisión para hacer desaparecer los ayuntamientos y la municipalidad del Distrito Federal, figuras que fueron impulsadas con la promulgación de la Constitución de 1917, y con la creación de la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales de abril de ese mismo año, la cual establecía que el municipio libre era la base de la división territorial del Distrito Federal, así como de su organización política y administrativa, así mismo señalaba que el gobierno político y la administración de los municipios del Distrito Federal estarían a cargo de un ayuntamiento designado por elección popular.²⁶³

El Distrito Federal se componía por la Ciudad de México y doce municipalidades circundantes, a saber, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Ixtacalco, Ixtapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.²⁶⁴

El quince de agosto de mil novecientos veintiocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional que creaba en el Distrito Federal un Departamento Central y se disolvieron los ayuntamientos por una necesidad política de ejercer mayor control sobre el territorio donde se asentaban los poderes federales. Así entonces, el territorio del Distrito Federal se dividió en un Departamento Central, conformado por las anteriores municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac y en trece delegaciones que fueron Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac,²⁶⁵ divisiones y denominación que a lo largo de la historia, han sufrido variaciones y modificaciones.

En ese marco se instauró la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal o Regente, cuyo nombramiento y remoción en su caso, era facultad del

²⁶³ http://www.iedf.org.mx/DECEyEC/foro_reforma/MESA2/EL_REGIMEN_JURIDICO_POLITICO_DEL_DF.pdf

²⁶⁴ <http://www.geocities.com/Athens/Parthenon/3234/df.htm>

²⁶⁵ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp 190-192.

Presidente de la República. También se crearon los puestos de delegados y subdelegados.²⁶⁶

En los informes presidenciales rendidos de mil novecientos treinta a mil novecientos treinta y cuatro, el tema del Distrito Federal ocupó un espacio importante, con lo cual se ponía de manifiesto la prioridad que comenzaba a tener la entidad para sus gobernantes y gobernados, sentir que siguió desarrollándose en la administración del General Manuel Ávila Camacho, al expedirse el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y uno, una nueva Ley Orgánica para el Distrito Federal.²⁶⁷

El marco jurídico que otorgó la Ley Orgánica en comento, puede resumirse en la siguiente reseña del maestro Raúl Contreras Bustamante:

“... en 1941, la Ciudad de México era una demarcación que se gobernaba directamente por el Jefe del Departamento y contaba adicionalmente con doce delegaciones, donde se auxiliaba mediante delegados nombrados y removidos libremente por el propio Regente, según mandato de ley.”²⁶⁸

El tres de agosto de mil novecientos cuarenta y cinco, Manuel Ávila Camacho promulgó un decreto que reformó la Ley Orgánica de mil novecientos cuarenta y cinco, modificando el título de la propia ley, que se nombró *Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal*, sustituyendo por tanto, las denominaciones *Departamento del Distrito Federal* y *Jefe del Departamento del Distrito Federal* por las de *Gobierno del Distrito Federal* y *Gobernador del Distrito Federal* respectivamente.²⁶⁹

Aunque el gobernador seguiría siendo nombrado por el Presidente, esta reforma “se acercó más que ninguna a la configuración del Distrito Federal como

²⁶⁶ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. p. 192.

²⁶⁷ Cfr. Ibidem pp. 195-200.

²⁶⁸ Ibidem p. 205

²⁶⁹ Cfr. Ibidem. p. 203.

entidad federativa, pues creó una estructura inicial que pudo servir para una posterior consolidación de la institucionalización de esta parte integrante del pacto federal, en algo parecido a un estado, y alejario del concepto propio de una república centralista (...) y dejar de ubicarlo como departamento.”²⁷⁰

El treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, estando en el poder el Lic. Miguel Alemán Valdés, se promulgaron nuevas reformas a la entonces denominada *Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal*, modificaciones cuya principal intención fue retrotraer al estado anterior la condición jurídica del Distrito Federal, al carácter de dependencia administrativa, derogándose así las denominaciones *Gobierno* y *Gobernador* regresando a las designaciones *Departamento* y *Jefe de Departamento del Distrito Federal*.²⁷¹

Aquel fue el marco legal que rigió la vida del Distrito Federal hasta el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta, año en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, cuya novedad fue la disposición de que la labor jurisdiccional de carácter administrativo, estaría ahora a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano dotado de plena autonomía.²⁷²

El territorio capitalino se subdividió en dieciséis delegaciones a cargo de un delegado y un subdelegado, cuyo nombramiento y remoción se centralizaba en la figura del Presidente.²⁷³

El veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y uno y el treinta de diciembre de mil novecientos setenta y dos, la *Ley Orgánica del Distrito Federal*, publicada en mil novecientos setenta, sufrió reformas respecto de la figura de los

²⁷⁰ Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. p. 204.

²⁷¹ Cfr. Ibidem. p.205.

²⁷² Cfr. Ibidem. pp. 216-217.

²⁷³ Cfr. Ibidem. pp. 223-224.

secretarios de gobierno, y, el veintiséis de octubre de mil novecientos setenta y seis, se modificó en materia de reclusorios.²⁷⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en mil novecientos setenta y cuatro produjo una tesis jurisprudencial que aclaró que no debía confundirse al Distrito Federal con la federación, por más que en aquel se constituya el lugar de residencia de los poderes federales y aunque su administración, dirección y gobierno los ejerciera la propia federación.²⁷⁵

Con el advenimiento del licenciado José López Portillo al Ejecutivo Federal, el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, se promulgó una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual de entrada, ratificaba lo que desde mil novecientos veintiocho se había establecido, a saber, que el Presidente de la República tenía a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercía a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien podía nombrar y remover libremente. El Departamento del Distrito Federal se siguió considerando como una dependencia administrativa y los altos funcionarios siguieron siendo nombrados por el Presidente de la República.²⁷⁶

El aspecto territorial, no varió nada respecto de la anterior ley; se ratificaron los límites que desde mil ochocientos noventa y ocho se señalaron a la entidad y se confirmaron las dieciséis delegaciones ya existentes, precisándose su carácter de organismos desconcentrados.²⁷⁷

La novedad de dicho ordenamiento, se presentó en el capítulo referente a los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana al incorporarse las Juntas de Vecinos por elección popular. También se abrió la posibilidad legal de abrir las

²⁷⁴ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp. 223-224.

²⁷⁵ Cfr. Ibidem p. 228.

²⁷⁶ Cfr. Ibidem. pp. 229-231.

²⁷⁷ Cfr. Ibidem. pp. 232-233

vías del referéndum y la iniciativa popular a la ciudadanía sobre leyes y reglamentos relativos al Distrito Federal.²⁷⁸

Iniciado el mandato del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se gestaron reformas a la Ley Orgánica del Distrito Federal, las cuales se publicaron mediante decreto fechado el veintiocho de noviembre de mil novecientos ochenta y tres, dándose así una reorganización administrativa profunda consistente en la creación del primer Reglamento Interno y la reconfiguración de los mandos superiores del Departamento, creándose seis secretarías generales.²⁷⁹

En ese marco, el diecinueve de julio de mil novecientos ochenta y seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo presidencial para la celebración de las consultas populares, titulado *Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal*, cuyo objetivo primordial era el perfeccionamiento de la democracia en México. Así, fueron verificadas seis audiencias públicas que al originar una gran colaboración intelectual, periodística, académica y ciudadana, dejaron entrever dos posiciones de imposible conciliación: mantener el Distrito Federal con su status político y jurídico de territorio federal, con la superficie que ocupaba y con su carácter de asiento de los poderes federales; y en el otro extremo, la creación de un estado libre y autónomo en el territorio de Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, diputados y presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las delegaciones políticas, idea que fue recogida en la exposición de motivos que el Presidente signó y presentó a la Cámara de Diputados para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁸⁰

²⁷⁸ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp. 235-236.

²⁷⁹ Cfr. Ibidem p. 237.

²⁸⁰ Cfr. Ibidem. pp 239-240.

También se dijo que la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal impide que su territorio y población se constituyan en un nuevo estado, a menos que se trasladen los poderes federales a otro lugar.²⁸¹

La iniciativa de mérito propuso la creación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general.²⁸²

La reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete.²⁸³

En mil novecientos noventa y dos, comienzan a concretarse los preámbulos de la transformación política y jurídica del Distrito Federal.

En diciembre de mil novecientos noventa y dos, asambleístas convocaron a un plebiscito para la democratización del Distrito Federal. Asistieron a la consulta más de trescientos mil habitantes del Distrito Federal quienes se mostraron a favor de instalar un Congreso Local en el Distrito Federal y hacer popular la elección del gobierno de la Ciudad de México.²⁸⁴

El veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación numerales constitucionales que normaban la reforma política del Distrito Federal. Así, se definió que la Ciudad de México dejó de ser una dependencia administrativa para consolidarse como entidad federativa, elevándose a rango constitucional la denominación *Ciudad de México* para identificar al Distrito Federal.²⁸⁵

²⁸¹ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp. 241-242.

²⁸² Cfr. Ibidem. pp. 243-244.

²⁸³ Cfr. Ibidem. p. 245.

²⁸⁴ Cfr. Ibidem. p. 254.

²⁸⁵ Cfr. Ibidem. pp 280-281.

El nombramiento y remoción del Jefe de Gobierno capitalino, dejó de ser facultad exclusiva del Presidente de la República, ahora, el Primer Mandatario tenía la obligación de escoger al Jefe de Gobierno de entre los representantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los diputados federales o senadores que pertenecieran al partido político que hubiese ganado la mayoría de asientos en la propia Asamblea, órgano este último, que tenía la potestad de ratificar el nombramiento en cuestión y que, en caso de no hacerlo, permitía al Presidente hacer una segunda designación la cual, si era nuevamente rechazada, daba lugar a que el Senado hiciera el nombramiento definitivo.²⁸⁶ Dicha fórmula nunca fue aplicada; independientemente de que su verificación fue ordenada para diciembre de mil novecientos noventa y siete, en mil novecientos noventa y seis se reformó de nueva cuenta el texto constitucional para dar paso a una elección directa del titular del gobierno, como más adelante se verá.²⁸⁷

Se facultó al Congreso de la Unión para expedir un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ordenamiento que venía a sustituir las leyes orgánicas que hasta entonces habían regido en la Ciudad de México desde mil novecientos veintiocho, siendo la fórmula que se encontró para un equivalente a la Constitución Local.²⁸⁸

A la Asamblea de Representantes se le otorgaron prerrogativas legislativas, lo que prácticamente la convirtió en una primera legislatura.

Al titular del Gobierno del Distrito Federal se le denominó Jefe del Distrito Federal, definiéndose que duraría en su encargo seis años, otorgándosele además, facultades reglamentarias y atribuyéndosele el derecho de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.²⁸⁹

Dentro del periodo del presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, el treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se publicó en el Diario

²⁸⁶ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp.281-282.

²⁸⁷ Cfr. Ibidem. pp. 282-283.

²⁸⁸ Cfr. Ibidem. pp. 284-286.

²⁸⁹ Cfr. Ibidem. p. 290.

Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ordenamiento reglamentario del Estatuto de Gobierno que fue elaborado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.²⁹⁰

El veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis, se presentó ante la Comisión Permanente, la iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados, para la reforma del Distrito Federal, que afectaría y adicionaría numerales de la Carta Fundamental, destacando para efectos de la presente exposición, el artículo 122 - cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis-, fue modificado totalmente para contener así la nueva organización jurídica del Distrito Federal que se consolidó en cinco bases, de las cuales destacan la nueva denominación de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se convertía en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la ampliación de sus facultades y la elección del Jefe de Gobierno y delegados en forma universal, libre, secreta y directa.²⁹¹

El veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una importante reforma al Estatuto de Gobierno, que determinaba que, el seis de julio de mil novecientos noventa y siete, en el ámbito local del Distrito Federal, se elegiría exclusivamente al Jefe de Gobierno y a los diputados de la Asamblea Legislativa.²⁹²

Las elecciones del seis de julio de mil novecientos noventa y siete, arrojaron como ganador al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano quien logró atraer además para el Partido de la Revolución Democrática, todas las diputaciones de la ciudad en disputa, tomando posesión como primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal democráticamente electo, el cinco de diciembre de mil novecientos noventa y siete, con lo cual por primera vez en ciento setenta y tres años permitió la alternancia del poder en México, inaugurándose una nueva etapa de cohabitación

²⁹⁰ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp.292-294.

²⁹¹ Cfr. Ibidem pp. 302-304.

²⁹² Cfr. Ibidem pp. 305-315.

en la capital del país entre un gobierno nacional y uno de carácter local, provenientes de partidos diferentes.²⁹³

El cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó y actualizó, de acuerdo a los lineamientos constitucionales del artículo 122, tanto al Estatuto de Gobierno, como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Expropiación.²⁹⁴

Revisada la historia jurídica y política moderna del Distrito Federal, y sin soslayar los grandes cambios que éste ha sufrido, no cabe duda que lo que se ha registrado es un impulso ciudadano hacia una reforma política cada día más urgente.

A pesar de las trascendentes reformas al artículo 122 constitucional y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, permanece en esa concepción de órgano administrativo del Distrito Federal, ignorando el aspecto correspondiente a su carácter de entidad política de gobierno; por lo que, tal parece, se ha conservado la tendencia histórica de mantener elementos jurídicos limitantes sobre el Gobierno del Distrito Federal para su control político, ello sin desconocer que, como sede de los poderes federales, el régimen jurídico del Distrito Federal ha de contener algunos elementos muy propios.

Es en ese contexto, no podemos dejar a un lado el hecho de que el Distrito Federal tiene ciertas restricciones importantes como son:

- No puede expedir su propio ordenamiento base, su ordenamiento fundamental o constitución local que ahora es el Estatuto de Gobierno. Tal

²⁹³ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp. 318-328.

²⁹⁴ Cfr. Ibidem pp. 339-351.

facultad corresponde al Congreso de la Unión en armonía con el artículo 122 apartado A, fracción II de la Constitución Política, que a la letra dice:

"Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

(...)

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (...)"

- No puede dictar disposiciones en materia de deuda pública, precepto que se contiene en el multimencionado artículo 122, apartado A, fracción III de la Carta Magna que cita:

(...)

"A. Corresponde al Congreso de la Unión:

III.- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal (...)"

Lo cual limita al Distrito Federal en su capacidad de atender las necesidades de su población y subraya la omisión existente sobre su reconocimiento como una entidad política de gobierno y no sólo administrativa.

- A propuesta del Presidente de la República la remoción y propuesta de sustitución del Jefe de Gobierno es facultad del Senado, tal y como se establece en el siguiente numeral:

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas del Senado:

(...)

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución (...)"

Así, tal parece ser que pasa desapercibido que el Jefe de Gobierno ya no es designado por el Ejecutivo, sino electo por sufragio directo de los ciudadanos de la entidad.

Más contradictorio aún es el hecho de que el artículo 122 constitucional, apartado C. base segunda, fracción I, segunda parte del tercer párrafo, le concede a la Asamblea Legislativa, la facultad de nombrar o designar al sustituto que termine el encargo *en caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa*, del Jefe de Gobierno.

No obstante lo anterior, en buena parte de las etapas de su historia, la Ciudad de México ha contado con autonomía para su gobierno, sin que obstaculizara para ello su carácter de sede de los Poderes Federales, lo cual conlleva a concluir, como ya se ha apuntado en párrafos anteriores, que las razones para limitar dicha autonomía, parecen atender a contextos políticos y no jurídicos.

El satisfactorio funcionamiento de las etapas autónomas del Gobierno de la Ciudad de México, evidencia que esa independencia del Distrito Federal no se contrapone a las actividades de los Poderes Federales asentados en éste, por lo cual con mayor razón ha de impulsarse esa libertad política de la entidad y así, armonizar con la democracia para lograr una estabilidad sobre un futuro viable y consolidado.

2.- EL SISTEMA JURÍDICO VIGENTE

Nuestra ciudad capital ha sufrido innumerables transformaciones, resultado de una dinámica de factores políticos, jurídicos y sociales que han hecho posible que hoy día, no sólo exista una verdadera alternancia de poder, sino también una cierta autonomía de un territorio que es asiento de los poderes federales y capital de la República.

Para efectos del desarrollo del presente tema, destaca la reforma constitucional de agosto de mil novecientos noventa y seis,²⁹⁵ gracias a la cual, se modificó el artículo 122 con el propósito de que, sin cambiar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, los ciudadanos recobraran el derecho de elegir mediante voto universal, libre, directo y secreto, a las autoridades más importantes, a saber, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los titulares de las denominadas *delegaciones* -órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal-.

Hemos de referir al sistema jurídico vigente que rige el Distrito Federal en los siguientes términos:

En armonía con el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, pero no constituye un estado. Dicho numeral a la letra establece:

"Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero; Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal."

²⁹⁵ Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

El artículo 44 de nuestro máximo ordenamiento, complementa lo suscrito en el artículo anterior, al referir el reconocimiento del Distrito Federal como entidad federativa en los siguientes términos:

“Artículo 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que el asigne el Congreso General.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 122 de la Ley Cimera, junto con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el conjunto de leyes de toda índole aplicables -Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal-, constituyen el régimen jurídico del Distrito Federal.

Estimo necesario transcribir íntegramente el contenido del artículo 122 de la Carta Magna, con el objeto de que el lector cuente con un panorama claro de la forma en la cual funciona y se organiza el Distrito Federal. Así, el numeral en cuestión, a lo largo de sus cinco bases, establece:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señale esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerá la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que lo disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultadas:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la Hacienda Pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedara encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el cargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal solo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Así mismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública Local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Así mismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y so lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser

magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como el desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la

planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.”

De la lectura al primer párrafo del artículo transcrito, se desprende una contradicción del legislador, en razón de que, al concluir que el Gobierno del Distrito Federal *está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local*, genera una especie de corresponsabilidad, de concurrencia de dos niveles de gobierno, lo cual claramente contradice los principios elementales de un gobierno representativo.

Retomando la referencia de los ordenamientos que constituyen el régimen jurídico del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, precisa y desarrolla la organización y funcionamiento de la ciudad capital. En ese tenor, estimo necesario considerar, para efecto de complementar la idea que nos da el

numeral 122 de la Constitución Política, los siguientes artículos de lo que algunos autores denominan la *Constitución Política del Distrito Federal*:

"Artículo 2.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

La ley que regule la Administración Pública del Distrito Federal contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal."

(...)

"Artículo 7°.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone el Estatuto."

"Artículo 8.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

I.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y

III.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal."

"Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Así mismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes."

"Artículo 88.- Las atribuciones de las unidades administrativas así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, se determinarán en el Reglamento Interior que expedirá el Jefe de Gobierno."

"Artículo 91.- Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno."

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, presenta similitudes con la forma en que la federación se encuentra ordenada, siendo la gran diferencia, la existencia en el Distrito Federal, de los órganos político-administrativos, conocidos popularmente como "*delegaciones*".

Junto con el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dos ordenamientos más apoyan la forma de organización del Distrito Federal, estos son: la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

El objeto de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se refleja en su numeral 1° que señala:

"Artículo 1°.- Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden e interés público y tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno."

Por su parte, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal vigente, establece su objetivo en el artículo 1°, que precisa:

"Artículo 1°.- Las disposiciones contenidas en este ordenamiento tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Órganos Políticos-Administrativos y demás Órganos Desconcentrados que

constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal.”

Como dato adicional, es menester informar al lector que, la voluntad política ha generado una propuesta de reforma jurídica y administrativa del Distrito Federal, encabezada por la idea de establecer una autonomía de régimen interior que, en sus inicios, tal y como lo refiere Don José Agustín Ortiz Pinchetti,²⁹⁶ fue presentada a la Asamblea del Distrito Federal, la cual aprobó por unanimidad dicha iniciativa, misma que fue acogida favorablemente por la Cámara de Diputados, al tener la aprobación del noventa y cuatro por ciento de sus miembros, lo cual reflejaba una necesidad de adecuar a una realidad dinámica antiguos esquemas de gobierno. Sin embargo, dicha propuesta de modificación al artículo 122 Constitucional, hoy día se encuentra detenida en la Cámara de Senadores; algunos de sus miembros estiman necesaria que dicha reforma se sume a una gran modificación metropolitana, lo cual, evidentemente llevará más tiempo y se tendrán que armonizar intereses que, de entrada, podrían presentarse ambivalentes. Lo que no puede soslayarse es que la voluntad política cada vez gana más espacios, lo cual es necesario en una sociedad plural como la que existe en el Distrito Federal.

Con base en el marco normativo que se ha detallado -el cual da lugar a la organización y funcionamiento actual del Distrito Federal-, en los subsecuentes apartados de la presente tesis, -habida cuenta que el tema principal se relaciona con las autoridades del Distrito Federal encargadas de la gestión ambiental-, la expositora hará una revisión de los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal involucrados en la gestión ambiental del Distrito Federal y en la resolución de controversias relacionadas con el medio ambiente adecuado que refiere el artículo 4° párrafo quinto de la Ley Cimera, para lo cual se abarcarán los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

²⁹⁶ Cfr. Ciclo de Conferencias. “Marco Jurídico del Distrito Federal”. Marzo 6, 13, 20 y 27. Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada. Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Tema “Reforma Política del D.F.”. Ponente: Licenciado José Agustín Ortiz Pinchetti.

3.- ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Para entender el funcionamiento y entrelazamiento de los órganos encargados de la gestión ambiental en el Distrito Federal -de los cuales la suscrita hará una referencia específica-, debemos partir de una idea clara de lo que la connotación "*gestión ambiental*" significa, para así lograr una comprensión amplia del tema.

La gestión ambiental, tal y como lo refiere el *maestro de ambientalistas*, Raúl Brañes Ballesteros, es el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente, siendo sus componentes principales: "la política, el derecho y la administración del ambiente".²⁹⁷

Lo anterior, abre las puertas a un primer debate, habida cuenta que, muchos estudiosos, inclusive los legisladores, parten de que el género es la política ambiental, no así la gestión ambiental, cuando en realidad la política ambiental es parte de la gestión ambiental, idea esta última que prevalecerá en el presente exposición.

La gestión ambiental comprende no sólo los actos materiales que supone el manejo del medio ambiente, como se suele pensar, sino también todo aquello que tiene que ver con dicho manejo. Éste es el caso de los actos normativos con arreglo a los cuales debe llevarse a cabo dicho manejo. Por eso, la formulación de la política y la legislación ambientales es una actividad que forma parte de la gestión ambiental. En síntesis, la gestión ambiental supone un conjunto de normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito.²⁹⁸

²⁹⁷ Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 117.

²⁹⁸ Cfr. Idem.

La gestión ambiental si bien es cierto naturalmente es una función pública o función del Estado, entre sus objetivos está su transformación en una tarea compartida por éste y la sociedad civil.

"La incorporación de la gestión ambiental a la función estatal es relativamente reciente, consecuencia directa de que la ordenación del medio ambiente fue concebida como un fin estatal. En general, la calificación de un objetivo social como un fin estatal implica la creación de un nuevo cometido del Estado. Corresponde al propio sistema jurídico estatal establecer esa calificación y delimitar el ámbito de la nueva función pública."²⁹⁹

Tanto en nuestro país como en América Latina, el punto de partida más claro de la incorporación de la gestión ambiental a la función estatal, está sin lugar a dudas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en mil novecientos setenta y dos -suceso que previamente ya fue detallado en el presente trabajo de investigación -. Allí, los gobiernos reunidos declararon que había llegado el momento de la historia en que debíamos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que pudiera tener para el medio ambiente. Además, hicieron un llamamiento a los gobiernos y a los pueblos para que aunaran sus esfuerzos tendentes a preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y su posteridad.

A esta gran tarea fueron convocados ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, a quienes se les pidió que aceptaran las responsabilidades que les eran afines y que participaran equitativamente en la labor común. También se dijo que correspondía a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio; palabras que recalcaron la participación principal que le cabía al

²⁹⁹ Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p.117.

Estado en el campo del establecimiento de las normas que fueran necesarias para la ordenación del ambiente, pero también en el campo de la administración ambiental y, más concretamente, en la aplicación de medidas que pudieran influir en una manera importante en dicha ordenación.

La incorporación de la gestión ambiental a la estructura del Estado no es una tarea sencilla. De entrada, presenta ciertos obstáculos como la centralización³⁰⁰ y la sectorización; formas de organización de la administración pública que no se adaptan a la realidad medio ambiental, cuya gestión debe ser integral e integrada.

Respecto de lo anterior y retomando al maestro Raúl Brañes Ballesteros, podemos señalar de manera sucinta los tres modelos básicos para la gestión ambiental, a saber:

- *El reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente*, que implica asignar a un órgano de gobierno establecido, competencias ambientales.³⁰¹
- *La creación de una estructura jurídico-administrativa especial*; es decir, el establecimiento de un modelo adecuado para la gestión ambiental. Este tipo de organización a su vez refiere dos submodelos: La creación de un Ministerio del Ambiente y la creación de un organismo ambiental ad-hoc que se ubica por lo general bajo la dependencia del ejecutivo.³⁰²
- *La creación de una instancia de coordinación de la gestión ambiental*, esto es el establecimiento de un Ministerio del Ambiente puramente organizador, como es el caso común de las comisiones interministeriales o intersecretariales.³⁰³

³⁰⁰ Aunque en países cuya estructura estatal es altamente descentralizada, como Estados Unidos; se requiera de un proceso inverso, esto es, un cierto grado de federalización de la gestión ambiental.

³⁰¹ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 122.

³⁰² Cfr. Idem.

³⁰³ Cfr. Idem

- *La combinación de algunos elementos de los diversos modelos, como el caso de nuestro país de mil novecientos ochenta y dos a mil novecientos noventa y cuatro, en razón de que se reforzó una estructura jurídica administrativa preexistente como la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, misma que se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para luego crearse la hoy desaparecida Comisión Nacional de Ecología como instancia de coordinación, hasta que en mil novecientos noventa y cuatro, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca aproximándose al modelo de *superministerio* al tener a su cargo la protección del medio ambiente y la gestión de una cantidad importante de recursos naturales.*³⁰⁴

Evidentemente cada modelo presenta sus aciertos y desaciertos, cuya ventura o desventura en todo caso, responde a una serie de factores que van cambiando de país en país, e inclusive, dependiendo del régimen adoptado, de estado a estado o de nivel de gobierno a nivel de gobierno, lo cual nos lleva a afirmar que no existe ningún modelo válido para todas las realidades posibles. Al respecto, el maestro Brañes es categórico, al concluir que "yendo más allá de las críticas formales, la verdad es que los modelos de gestión ambiental, tal como han sido concebidos y funcionan en la práctica, carecen por lo general de la fuerza administrativa necesaria para que por medio de ellos se lleve a cabo una gestión ambiental apropiada".³⁰⁵

En nuestro país, hasta mil novecientos ochenta y siete, el régimen de la gestión ambiental era eminentemente centralizado. La reforma del artículo 73 constitucional que se llevó a cabo en ese año, fijó las bases para establecer un sistema de concurrencia que permitiera su descentralización.

³⁰⁴ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 122.

³⁰⁵ *Ibidem* p. 129.

La distribución de competencias en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, respetaba el principio de que, corresponde a los estados determinar, en forma autónoma su régimen interior, tal como lo establece el artículo 40 de la Constitución Política. Así, se dejaba en manos de las legislaturas locales establecer qué facultades ambientales locales quedaban en la órbita de la competencia de los gobiernos de los municipios.

La división de competencias que hacía la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, incluía un régimen especial para el Distrito Federal, que tenía su base en la división general de competencias que establecían los artículos 4° al 6° de la misma, pero modificado en la forma que señalaba en artículo 9° del ordenamiento en cuestión; sistema que -tal y como se precisa en el apartado del presente trabajo que desarrolla plenamente la evolución de la legislación federal en materia ambiental-, fue modificado en mil novecientos noventa y seis, al disponerse en el artículo 9° que corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7° y 8° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, determinación que se encuentra vigente en nuestros días.

Mientras que las competencias de la federación, se enuncian en el artículo 5° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las atribuciones de los estados son enunciadas por el numeral 7° del ordenamiento en cuestión, las cuales son:

- Los asuntos relativos a la política ambiental local y sus instrumentos:
- Los asuntos relativos a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

- Los asuntos relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental.
- Los asuntos relativos a los efectos ambientales de ciertas actividades.
- Los asuntos de naturaleza estatal.
- Otros asuntos como la participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan; la conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental; la promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental; el ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, etc.³⁰⁶

Retomando al Distrito Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecía en su artículo 9° un régimen especial para la gestión ambiental. Se distinguían las atribuciones que correspondían a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y al Departamento del Distrito Federal. Las modificaciones de mil novecientos noventa y seis suprimieron dicho régimen y, en concordancia con las reformas constitucionales respecto del Distrito Federal, establecieron lo siguiente que correspondía al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7° y 8° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En la actualidad, el régimen de las competencias ambientales del Distrito Federal es igual al de los estados y municipios.

³⁰⁶ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. p. 138.

De la misma forma, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece en su artículo 10, párrafos primero y segundo:

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

En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven.”

De allí que las modificaciones de mil novecientos noventa y seis dispongan en el tercero de sus artículos transitorios que, los gobiernos de las entidades federativas, así como los ayuntamientos, deberán adecuar sus leyes, reglamentos, ordenanzas, bandos de policía y bueno gobierno y demás disposiciones aplicables, a lo dispuesto en dicho decreto.

Las referencias anteriores, junto con el estudio de la evolución de la legislación ambiental en México, materia del segundo apartado del presente trabajo de investigación, nos llevan a concluir que, la gestión ambiental, entendida en su conjunto, ha sufrido transformaciones a lo largo del tiempo, las cuales buscan adecuarse a las situaciones de hecho que van presentándose. A guisa de ejemplo, podemos referir que, se ha pasado de la relativa ausencia de instrumentos específicos para atender al medio ambiente, a la construcción de esquemas de comando y control cada vez más desarrollados -marcos legales, normativos y reglamentarios e instituciones adecuados para su diseño y seguimiento o aplicación-.

De contar con una variedad limitada y generalmente disociada de instrumentos, se ha iniciado una paulatina y gradual experimentación con instrumentos combinados que tienden cada vez más a buscar la inducción y/o modificación de las conductas de la sociedad a favor de la protección y conservación de los recursos y la calidad del medio ambiente.

En nuestro país, la política ambiental es reciente. Su concepción, edificación y consolidación han requerido de un gran esfuerzo de reconocimiento y comprensión sobre la relevancia y el impacto que tienen el cuidado del medio ambiente, la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en otras importantes facetas del desarrollo nacional, preocupación que es compartida por varios núcleos de la sociedad, que van desde instituciones estatales hasta organismos no gubernamentales.

A la fecha, de conformidad con la Ley Ambiental del Distrito Federal, encontramos instrumentos que permiten la aplicación de la política ambiental, los cuales pueden clasificarse en instrumentos específicos de política ecológica, los instrumentos generales de la política de desarrollo y los instrumentos de control. Entre los instrumentos específicos encontramos a la planeación ecológica, al ordenamiento ecológico, la evaluación de impacto ambiental, las normas oficiales mexicanas, las medidas de protección de áreas naturales, la investigación y educación ecológicas, la información y la vigilancia. Entre los instrumentos generales, encontramos todos los mecanismos que establece el sistema jurídico-económico nacional, principalmente a la planeación nacional del desarrollo y los instrumentos económicos aplicables en materia ambiental; y entre los instrumentos de control encontramos a las medidas que se expresan en los procedimientos de inspección y vigilancia, las medidas de seguridad, las sanciones administrativas y las sanciones penales.

A continuación, veremos cómo se encuentra distribuida la gestión ambiental entre las autoridades competentes del Distrito Federal y cómo se entrelazan las actividades de unas con otras, en aras de hacer tangible ese medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que refiere nuestra carta magna.

A. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Retomando un poco los pasajes históricos que consideré pertinentes en el desarrollo del tema "*La naturaleza jurídica del Distrito Federal*", comenzaré la exposición haciendo las siguientes referencias que nos llevarán a comprender el funcionamiento y atribuciones actuales del poder legislativo local.

El veintitrés de diciembre del mil novecientos ochenta y seis, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, presentó a la Cámara de Diputados la exposición de motivos para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de organización del Distrito Federal.³⁰⁷

Entre las cuestiones que se plantearon en dicha exposición de motivos, se propuso la creación de una Asamblea del Distrito Federal a integrarse por sesenta y seis diputados, cuarenta electos por mayoría relativa y veintiséis bajo el principio de representación proporcional, como una decisión de fortalecer el pluralismo político.³⁰⁸

También se expuso que los miembros de la Asamblea se renovarían cada tres años, declarándose inviolables sus opiniones y poseedores de fuero constitucional, con facultades de consulta, promoción gestoría y supervisión de problemas y servicios que afectaran sus distritos mediante representación distrital. Así mismo, se contemplaron como facultades de la Asamblea el dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general; dejando la facultad legislativa del Distrito Federal en manos del Congreso de la Unión.³⁰⁹

En materia hacendaria, la propuesta estimó que la participación de la Asamblea se limitaría a proponer prioridades y participar marginalmente en la

³⁰⁷ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp. 339-346.

³⁰⁸ Cfr. Ibidem. pp. 341-345.

³⁰⁹ Cfr. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. pp. 959-961.

revisión de la Cuenta Pública, pudiendo en su caso, mandar un informe a la Cámara de Diputados.³¹⁰

Por último, entre las propuestas más trascendentes, la iniciativa facultaba a la Asamblea para aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal propuestos por el Presidente.³¹¹

El diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional de mérito. Así, se designó con la denominación *representantes* a los integrantes de la Asamblea –no obstante la iniciativa original del Ejecutivo los llamaba diputados- que serían electos cada tres años, con los requisitos de elegibilidad y condición jurídica similar a la de los diputados federales y se reguló que la Asamblea, además de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; intervendría en una serie de aspectos de la vida jurídica de la Ciudad, incluyendo la posibilidad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión respecto de asuntos relativos al Distrito Federal.³¹²

El veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a trece artículos constitucionales, a saber 31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122. El tema del Distrito Federal se actualizó en casi todo el texto constitucional de manera general, aunque hay que decirlo, por breve tiempo, puesto que, como se verá más adelante, tres años después se presentaría una nueva modificación dando lugar a normas que en varios casos, sustituyeron a otras que ni siquiera tuvieron oportunidad de ponerse en práctica para demostrar su eficacia legal.³¹³

La entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue influida por dichas reformas y así, la posibilidad de instituir tribunales de lo contencioso

³¹⁰ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp.340-351.

³¹¹ Cfr. Ibidem. pp. 342-347.

³¹² Cfr. Ibidem. pp. 348-356.

³¹³ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*. 3ª Edición Actualizada. Porrúa. México. 2001. pp. 323-336.

administrativo para el Distrito Federal, así como recibir la protesta de los magistrados del poder judicial capitalino, se convirtieron en facultad de dicho órgano local.³¹⁴

El examinar, discutir y aprobar los conceptos de egresos y contribuciones del Distrito Federal, también se convirtió en facultad de la Asamblea en cuestión; así mismo, se restringía la facultad del Presidente de la República para elegir libremente al titular de la Jefatura de Gobierno de Distrito Federal. A partir de la reforma constitucional que nos ocupa, el nombramiento en cuestión debía realizarse entre los miembros de la Asamblea, los diputados federales o senadores que pertenecieran al partido político que hubiese ganado la mayoría de asientos en la propia Asamblea, quien tenía además la potestad de ratificarlo y ratificar también el nombramiento que el Jefe de Gobierno realizara de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.³¹⁵

La reforma también determinó que el periodo para el cual serían electos los asambleístas sería de tres años, de manera similar a los diputados federales.³¹⁶

La modificación más trascendente de mil novecientos noventa y tres para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue la inclusión en la fracción IV del artículo 73 de prerrogativas legislativas, lo que prácticamente convirtió a dicho órgano local, en una primera legislatura. Así, la Asamblea era facultada para legislar localmente en materias de administración pública, régimen interno y procedimientos; presupuesto, contabilidad y gasto público; bienes del dominio público y privado; servicios públicos y su concesión; justicia cívica; participación ciudadana; organismo protector de derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo, desarrollo urbano y uso de suelo; reservas territoriales; medio ambiente y protección ecológica y de animales; construcciones y edificaciones; vías

³¹⁴ Cfr. Carranco Zúñiga, Joel. El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano. Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. 1996. pp. 142-170.

³¹⁵ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp.340-351.

³¹⁶ Cfr. Idem.

públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; limpia; fomento económico y protección del empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud; asistencia social; turismo; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros, y abasto; cementerios; y función educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3° de esta Constitución.

El veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis, se presentó ante la Comisión Permanente, la iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados, para la reforma del Distrito Federal, que afectaría a los artículos 35 fracción III; 36 fracción III; 41, 54, 56, 60, 74 fracción I, 94, 99, 101, 105, 110, 111, 116 y 122; así como adiciones a los numerales 98, 105, 116 y derogaciones a la fracción VI del numeral 73 y algunas disposiciones transitorias de la reforma de mil novecientos noventa y tres.³¹⁷

La modificación más trascendental fue la contenida en el texto totalmente modificado del artículo 122, respecto a la nueva organización jurídica del Distrito Federal y por tanto, la desaparición de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con rango de órgano legislativo local lo cual implicaba que los denominados *representantes*, pasarían a ser diputados locales.

Así, la organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se estableció en la Base Primera del artículo 122; sin figurar potestades para intervenir en los procesos de reformas constitucionales, en materia de responsabilidades de servidores públicos, emisión del Estatuto de Gobierno, otorgamiento de amnistías por delitos y en materia de profesiones; así mismo, se reiteró que dicho órgano local no podía legislar sino en aquello expresamente facultado por el Congreso, inversamente a lo que sucede con los poderes

³¹⁷ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp. 340-345.

legislativos locales, que les permiten conocer todos los asuntos que no estén reservados al Congreso General.

Las reformas en cuestión se verificaron el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, las cuales, a la fecha se encuentran vigentes y precisan:

“BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultadas:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la Hacienda Pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.”

Para efectos de exposición de la presente tesis, retomaremos la fracción V, apartado j) del numeral 122 de la Ley Cimera, el cual da facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno, para legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica.

En ese tenor, vale la pena tomar en cuenta lo que el Estatuto de Gobierno precisa respecto del medio ambiente:

“Artículo 44.- Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes.”

(...)

“Artículo 69.- El Distrito Federal participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y

Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.”

(...)

“Artículo 118.- Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

(...)

IV. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico (...)

En los términos de la Constitución Federal y del Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa sólo está facultada para legislar en materia de:

- Preservación del medio ambiente.
- Protección ecológica.
- Restauración del equilibrio ecológico.

Las atribuciones legislativas de la Asamblea local sobre las materias citadas, sólo pueden ejercerla con los límites que le asigne la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo numeral cuarto establece:

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

Los artículos 9° y 10° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señalan:

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

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

Dato curioso es que, al momento de que la primera Ley Ambiental del Distrito Federal fue aprobada por la Asamblea Legislativa el veintinueve de abril de mil novecientos noventa y seis, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no se ocupaba de otorgar facultades legislativas a la Asamblea local de Distrito Federal. Es hasta el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis que se reforma el ordenamiento ecológico federal y por primera vez, se otorgan facultades legislativas al Distrito Federal en materia ambiental.³¹⁸

En consecuencia, para la Ley Ambiental del Distrito Federal, las modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vienen a corregir el vicio de falta de fundamento que esa Ley tenía al haberse dictado cuando ésta aún no recogía el mandato constitucional introducido al artículo 122 en mil novecientos noventa y cuatro.

El hecho de que la Ley Ambiental del Distrito Federal hubiese sido discutida y aprobada por el órgano correspondiente con antelación a la modificación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, trajo algunas dificultades: Si bien la Constitución Federal fue modificada en mil novecientos noventa y cuatro, otorgando a la Asamblea local del Distrito Federal facultades legislativas, sujetó a éstas a lo que dispusiese la Ley General en la materia, misma que, después de la reforma constitucional, tenía que ser adecuada a ese nuevo mandato.

³¹⁸ Cfr. González Márquez José Juan y Montelongo Buenavista Ivett. *El Nuevo Derecho Ambiental en el Distrito Federal*. Revista Alegatos no. 37. Septiembre-diciembre 1997. Universidad Autónoma Metropolitana. Departamento de Derecho. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Unidad Azcapotzalco. p. 8.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente era la encargada de determinar, por mandato constitucional, cuáles facultades legislativas se delegaban a la Asamblea y cuáles no. Lo lógico entonces era que los legisladores del Distrito Federal, esperasen a que se produjese la metamorfosis de la legislación general, pero contrario a ello, se adelantaron con casi seis meses, al Congreso Federal.³¹⁹

Lo anterior, trajo como consecuencia no sólo que existan diferencias entre la manera en cómo una y otra ley regulan los aspectos ambientales, sino que también en algunos casos la Ley local entrase en contradicción con el ordenamiento ecológico federal al cual debe su fundamento.

Tal omisión fue la razón fundamental para que la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentara el dictamen de una nueva Ley Ambiental del Distrito Federal, la cual finalmente, adecuándose al marco general que otorga la Constitución Política y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de enero del dos mil dos, lo cual se consolidó como un gran logro de la I Legislatura del órgano legislativo local, al haber compurgado la falta que referimos en párrafos anteriores y decretar así la Ley Ambiental del Distrito Federal vigente.

Al interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se forman comisiones y comités, cuyas funciones en resumidas cuentas respectivamente son, conocer las iniciativas, proyectos, proposiciones o asuntos que les encomienda la Mesa Directiva así como velar por el correcto funcionamiento administrativo de la Asamblea.³²⁰ La Asamblea en cuestión, cuenta con la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica, la cual se conforma de un presidente, vicepresidente, secretario e integrantes.³²¹

³¹⁹ Cfr. González Márquez José Juan y Montelongo Buenavista Ivett. Op. Cit. p.10.

³²⁰ http://www.asambleadf.qob.mx/princip/home_t.htm

³²¹ Idem.

B.- EL PODER EJECUTIVO

El poder público del Estado es uno e indivisible y asevera tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del estado. Las tres tareas de referencia son la ejecutiva o administrativa, la legislativa y la judicial.

Una de las condiciones básicas del sistema de división de poderes o funciones, consiste en asegurar la autonomía de los órganos de gobierno en el ejercicio de las atribuciones que les están especialmente encomendadas. Para ello, es necesario que ninguno de los poderes posea o pueda adquirir superioridad sobre los otros. Por tanto, es indispensable no sólo investirlos de competencias distintas y separadas; sino hacerlos independientes e iguales unos respecto a otros, lo que comúnmente se ha llamado la teoría de equilibrio de poderes, la cual es asumida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 49 y reproducida en la generalidad de las constituciones locales, en el artículo 122 y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como más adelante se detallará.

En los próximos párrafos, la tarea gubernamental que nos ocupará será la ejecutiva o administrativa, que se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de acto administrativo, es decir actos concretos, particularizados e individualizados.

En su libro *Derecho Constitucional*, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, describe que el poder ejecutivo implica la función pública que se traduce en "múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la

preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente."³²²

Coloquialmente, al poder ejecutivo suele entenderse como el conjunto de órganos estatales en que éste se deposita o a los que se confía, erigiéndose como un sistema orgánico jerarquizado que se encabeza por un funcionario denominado *presidente* o por un cuerpo colegiado nombrado *gabinete* que, a su vez, se encuentra presidido por un *primer ministro* en regímenes monárquicos o republicanos. En ese sentido, las designaciones variarán dependiendo del tipo estructural de poder ejecutivo, siendo los existentes, el sistema parlamentario y el sistema presidencial.³²³

En nuestro país, salvo los breves periodos monarquistas, se ha adoptado el sistema presidencial –cuyo modelo es el sistema de la Constitución Federal norteamericana- que, por lo general, radica en un solo individuo denominado *presidente* que goza de las atribuciones que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien es cierto no es materia de la presente tesis el desarrollar las facultades del poder ejecutivo local, la introducción contenida en párrafos anteriores resulta importante para entrar de lleno al tema que ocupará los siguientes párrafos, a saber, las atribuciones que en materia ambiental tiene el ejecutivo local, a través de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. En ese tenor, estimo importante referir las facultades que en materia ambiental invisten al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 122 de la Ley Címera, precisa:

"Artículo 122.- (...)

³²² Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 731.

³²³ *Ibidem* pp. 729-730.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia (...).

Así, el numeral en cita, respecto del poder ejecutivo local, determina:

"(...)

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta."

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la parte que importa para esta explicación, establece:

"Artículo 7º.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables."

"Artículo 8º.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

(...)

"Artículo 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos."

(...)

"Artículo 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;
- II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

(...)

V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;

(...)

XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:

a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;

c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y

d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia (...)"

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal refiere:

"Artículo 5º.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.

El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal. Así mismo, se encuentra facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal."

(...)

"Artículo 12.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; será electo y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

(...)

“Artículo 14.- El Jefe de Gobierno promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Así mismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.

El Jefe de Gobierno podrá elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y los someterá a la consideración del Presidente de la República.

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno deberán, para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario que corresponda, según la materia de que se trate, y cuando se refieran a materias de dos o más secretarías, deberán refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes.”

“Artículo 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:

(...)

IV.- Secretaría del Medio Ambiente (...)

La Ley Ambiental del Distrito Federal refiere:

“Artículo 6º.- Son autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal:

I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal (...)

(...)

“Artículo 8º.- Corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en materia ambiental, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los programas sectoriales correspondientes;

II. Establecer el fondo ambiental a que se refiere la presente Ley para la investigación, estudio y atención de aquellos asuntos que en materia ambiental se consideren de interés para el Distrito Federal;

III. Promover la participación en materia ambiental de las organizaciones sociales, civiles y empresariales, instituciones académicas, y ciudadanos interesados;

IV. Proponer que en las disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, se establezca el pago de derechos por la prestación de los servicios públicos en materia ambiental;

V. Establecer, o en su caso proponer, la creación de instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental en el Distrito Federal;

VI. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación con la Federación, con el objeto de que el Distrito Federal asuma el ejercicio de las funciones que señala la Ley General;

VII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa con otras entidades federativas, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer las atribuciones a que se refiere esta Ley, a través de las instancias que al efecto se determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales que resulten aplicables;

VIII. Celebrar convenios mediante los cuales se obtengan recursos materiales y económicos para realizar investigaciones pertinentes a la problemática ambiental del Distrito Federal;

IX. Expedir los decretos que establezcan áreas de valor ambiental zonas de restauración ecológica, zonas intermedias de salvaguarda y áreas naturales protegidas de jurisdicción del Distrito Federal;

X. Expedir el programa sectorial ambiental y el programa de ordenamiento ecológico del Distrito Federal;

XI. Expedir los ordenamientos y demás disposiciones necesarias para proveer el cumplimiento de la presente Ley; y

XII. Las demás que conforme a esta Ley le correspondan.

(...)

"Artículo 13.- Las autoridades del Distrito Federal están obligadas a:

I. Promover la participación ciudadana en la gestión ambiental;

II. Fomentar la protección al ambiente y la salud;

III. Fomentar y hacer un uso eficiente de los recursos naturales; y

IV. En caso de inducir cualquier actividad que afecte el ambiente y la disponibilidad futura de los recursos naturales, reparar los daños causados."

"Artículo 14.- Las autoridades del Distrito Federal, promoverán y aplicarán acciones correctivas para restaurar el ambiente en forma coordinada, concertada, y corresponsable con la sociedad en general, así como con las dependencias federales competentes, en el ámbito de sus respectivas atribuciones (...)"

Como puede observarse, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene importantes atribuciones en materia ambiental. Destaca la posibilidad de crear reglamentos, decretos y acuerdos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Con base en dicha prerrogativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ha creado el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, ordenamiento cuyo análisis corresponde a un apartado específico del presente trabajo de tesis; así como el decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Sistema de Aguas de la Ciudad de México, al que más adelante haremos referencia en forma detallada.

a) LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DEL DISTRITO FEDERAL

La existencia de una Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, ha sido producto de una evolución legislativa cuyo punto de partida podemos situarlo en diciembre de mil novecientos ochenta y tres, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto que reformó y adicionó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal³²⁴ de diciembre de mil novecientos setenta y ocho.

Dicha reforma modificó el artículo 3°, mismo que, en la parte que nos interesa, dispuso:

“Artículo 3°.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta Ley, de las siguientes unidades administrativas:

(...)

IV.- La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología para atender, primordialmente, las materias relativas a la proyección del área urbana y los problemas del medio ambiente, así como el fomento a las actividades agropecuarias(...)”

A su vez, en enero de mil novecientos ochenta y cuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación³²⁵ el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, que en su parte conducente estableció:

“Artículo 2°.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Departamento del Distrito Federal, contará con las siguientes áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados:

(...)

Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología.

(...)

Comisión de Ecología” (cuyas atribuciones se establecieron en el artículo 69)

³²⁴ Diario Oficial de la Federación. 16 de diciembre de 1983.

³²⁵ Diario Oficial de la Federación. 17 de enero de 1984.

En armonía con lo anterior, en enero de mil novecientos ochenta y cuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación,³²⁶ el acuerdo por el que se adscribían orgánicamente las diferentes unidades administrativas centrales del Distrito Federal, que en el apartado primero, numeral 4 refería:

“PRIMERO.- Se adscriben las unidades administrativas centrales del Departamento del Distrito Federal, como a continuación se detalla:

4.- A la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología:

Dirección General de Desarrollo Urbano.

Dirección General de Administración del Uso de Suelo.

Dirección General de Estudios Prospectivos.”

En seguimiento a la dinámica legislativa que en cuestión, en agosto de mil novecientos ochenta y cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación,³²⁷ un nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, el cual refería en su artículo 2°:

“Artículo 2°.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Departamento del Distrito Federal, contará con las siguientes áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados:

Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.”

De esa forma se generó un cambio en la estructura que venía presentándose con anterioridad: Se pasó de una Secretaría General, a una Dirección General que, en armonía con el acuerdo de fecha cuatro de septiembre de mil novecientos ochenta y cinco, se adscribió a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal; situación jurídica que imperó hasta el treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, fecha en la que se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que en su artículo 13 estableció respectivamente:

³²⁶ Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 1984.

³²⁷ Diario Oficial de la Federación. 26 de agosto de 1985.

"Artículo 13.- El Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

IV.- Secretaría del Medio Ambiente"

Dependencia a la cual le fueron adscritas las unidades administrativas denominadas Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación y Dirección General de Proyectos Ambientales, así como el órgano desconcentrado Comisión de Recursos Naturales, antes Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.

En la administración del primer gobierno democrático del Distrito Federal, en diciembre de mil novecientos noventa y ocho, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal,³²⁸ la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ordenamiento que a la fecha se encuentra vigente y que, en su momento, derogara a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

Respecto a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, dicha ley refiere:

"Artículo 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:

(...)

IV. Secretaría del Medio Ambiente"

(...)

"Artículo 26.- A la Secretaría del Medio Ambiente corresponde la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

³²⁸ Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1998.

I. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal; así como de las normas federales que incidan en el ámbito de competencia del Distrito Federal;

II. Formular, ejecutar y evaluar el Programa de Protección al Ambiente del Distrito Federal;

III. Establecer las políticas a que deba sujetarse la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del ambiente en el Distrito Federal;

IV. Emitir los lineamientos de prevención y control de la contaminación ambiental;

V. Establecer sistemas de verificación ambiental y monitoreo de contaminantes;

VI. Determinar y aplicar, en coordinación con las demás autoridades competentes, los programas y medidas para prevenir y controlar contingencias y emergencias ambientales;

VII. Establecer, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios y la Comisión de Aguas del Distrito Federal, las políticas y normatividad, así como supervisar los programas de ahorro, tratamiento y reúso de agua en el Distrito Federal;

VIII. Regular y fomentar, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios, las actividades de minimización, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, establecer los sitios destinados a la disposición final, restaurar sitios contaminados, así como definir los sistemas de reciclamiento y tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos;

IX. Establecer los lineamientos generales y coordinar las acciones en materia de protección, conservación y restauración de los recursos naturales, flora, fauna, agua, aire, suelo, áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento;

X. Promover y fomentar el desarrollo y uso de energías, tecnologías y combustibles alternativos, así como la investigación ambiental;

XI. Evaluar y, en su caso, autorizar las manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo en términos de lo que establece la Ley Ambiental del Distrito Federal;

XII. Convenir con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios limítrofes, así como con los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental;

XIII. Elaborar los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

XIV. Establecer y promover políticas para la educación y participación comunitaria, social y privada, encaminadas a la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;

XV. Regular y controlar las actividades ambientalmente riesgosas, de conformidad con lo que establece la Ley Ambiental del Distrito Federal;

XVI. Realizar actividades de vigilancia y verificación ambiental, así como aplicar las sanciones previstas en las disposiciones jurídicas de la materia, y

XVII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

Dada la adopción de una nueva Ley Orgánica, la Administración Pública del Distrito Federal, a través del ejecutivo local, se vio en la necesidad de crear un Reglamento Interior que se adecuara a las necesidades que en ese momento había generado la Ley Orgánica respectiva. Así, en agosto de mil novecientos noventa y nueve,³²⁹ se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; ordenamiento que, en la parte que nos interesa, a la letra indicaba:

“Artículo 7°.- Para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos desconcentrados siguientes:

(...)

IV.- A la Secretaría del Medio Ambiente:

Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación;

Dirección General de Planeación y Política Ambiental, y

Dirección General de Educación Ambiental.

Así mismo, se le adscribe el órgano desconcentrado siguiente: Comisión de Recursos Naturales.”

Tal estructura imperó hasta el veintiocho de diciembre del dos mil, año en el que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Reglamento Interior de la

³²⁹ Diario Oficial de la Federación. 11 de agosto de 1999.

Administración Pública del Distrito Federal, ordenamiento que, en su parte conducente, precisaba:

“Artículo 7°.- Para el despacho de los asuntos que competen a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados siguientes:

(...)

IV.- A la Secretaría del Medio Ambiente:

1.- Dirección General de Gestión Ambiental del Aire

2.- Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental de Agua, Suelo y Residuos.

3.- Dirección Ejecutiva de Coordinación Institucional e Integración de Políticas, y

4.- Dirección General de Zoológicos de la Ciudad de México.

Así mismo, se le adscriben los Órganos Desconcentrados siguientes: la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural y la Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental.”

Hoy día, a raíz de las últimas modificaciones que sufriera el ordenamiento reglamentario que nos ocupa, -las cuales fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el dieciséis de diciembre del dos mil tres-, la Secretaría del Medio Ambiente ya no cuenta con órganos desconcentrados, pues tanto la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural como la Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental, se convirtieron en direcciones generales.

Respecto a los órganos descentralizados, mediante decreto de fecha tres de diciembre del dos mil dos, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el tres de diciembre del dos mil dos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal determinó la creación del organismo público descentralizado denominado *Sistema de Aguas de la Ciudad de México*, el cual se sectoriza a la Secretaría del Medio Ambiente y viene a sustituir las funciones que tenía la Dirección General de Construcción y

Operación Hidráulica y la Comisión de Aguas del Distrito Federal, autoridades que se encontraban adscritas a la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Federal.

Como información complementaria, cabe precisar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en razón de la creación del organismo en cuestión, interpuso controversia constitucional ante nuestro Máximo Tribunal, argumentando una invasión a la esfera de competencia, habida cuenta que, a su dicho, el decreto de mérito transgrede el artículo 16 de la Ley Cimera puesto que únicamente la Asamblea Legislativa está facultada para modificar, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública las atribuciones de una Secretaría.

Esta revisión histórica de los antecedentes de la Secretaría del Medio Ambiente, da al lector la posibilidad de situarse en un contexto real que le permita comprender que, la adopción de una postura gubernamental a favor de la protección del medio ambiente, no es resultado de cuestiones azarosas o coincidencias, sino es producto de una evolución que coloca al medio ambiente en un lugar preponderante para el desarrollo integral de las personas y de la sociedad.

La Ley Ambiental del Distrito Federal vigente, considera al titular de la Secretaría del Medio Ambiente como una de las autoridades ambientales del Distrito Federal. La idea anterior se desprende del artículo 6° fracción II del ordenamiento que nos ocupa, mismo que precisa:

“Artículo 6°.- Son autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal:

(...)

II.- El Titular de la Secretaría del Medio Ambiente.”

Las atribuciones de la dependencia, se fijan en el artículo 9° de la Ley de la materia, a través de sus cincuenta y ocho fracciones, de las cuales subrayo las siguientes:

Artículo 9º.- Corresponde a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la Ley Orgánica

(...)

XXIX. Ordenar la realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, su reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, declaratorias de áreas naturales protegidas, programas de manejo, las condicionantes que en materia ambiental se impongan, así como todas las disposiciones legales aplicables al suelo de conservación;

XXX. Aplicar las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad correspondientes por infracciones a la Ley General, en materias de competencia local, esta Ley y sus reglamentos (...)"

Estimo destacables las facultades anteriores puesto que, en mi experiencia profesional, la gran mayoría de asuntos de carácter litigioso, se entablan en contra de actos de inspección y vigilancia, como son órdenes de visita y resoluciones administrativas; actuaciones en las que se apoya la administración pública para el correcto desarrollo de la gestión ambiental en el Distrito Federal.

Las atribuciones de las unidades administrativas de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal se encuentran distribuidas, en los artículos 54, 55, 56, 56 bis, 56 ter y 56 cuater del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, respectivamente. Las facultades del organismo descentralizado, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, se detallan en la Ley de Aguas del Distrito Federal.³³⁰

³³⁰ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 27 de mayo del 2003.

b) LA PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL

Desde la discusión de la Ley Ambiental del Medio Ambiente del Distrito Federal de mil novecientos noventa y seis, se vislumbró la posibilidad de contar, como en materia federal, con una Procuraduría del Medio Ambiente; sentir que se ve reflejado en el debate legislativo de aquella época, del cual se desprenden propuestas como la siguiente: "... es importante que se considere la intervención del Poder Judicial en materia de protección al medio ambiente; para ello, en la propuesta que se contemple la creación de la Procuraduría Ambiental, debería de ser tomada en cuenta."³³¹

Con la publicación de Ley Ambiental del Distrito Federal vigente, la idea de contar con un organismo procurador del medio ambiente, se cristalizó, al decretarse en dicho ordenamiento:

"Artículo 6º.- Son autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal:

(...)

IV.- La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal."

"Artículo 11.- Se establecerá la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano; así como para instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

La Ley Orgánica respectiva, dispondrá las atribuciones y estructura de dicha Procuraduría."

"Artículo 12.- La Procuraduría estará a cargo de un Procurador, que será nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por mayoría calificada de votos. Durará en su encargo tres años y podrá ser ratificado por un período adicional."

³³¹ Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Diario de los debates. No. 10. 29 de abril de 1996. p. 8.

La naturaleza jurídica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, se consagra en el artículo 3° de la Ley Orgánica del organismo en cuestión, que precisa:

“Artículo 3°.- La Procuraduría, como autoridad ambiental, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública con personalidad jurídica, patrimonio propio, y autonomía operativa y financiera para el buen desempeño de sus funciones.”

Las atribuciones de dicho organismo descentralizado, se contienen en los artículos 13 y 14 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, 5° de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y 3° del Reglamento de la Ley Orgánica citada en líneas anteriores.

De la lectura anterior, se infiere que, la competencia de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, puede resumirse en los siguientes puntos:³³²

- Recepción y atención de denuncias.
- Realización de visitas para verificar, identificar o corroborar las denuncias que recibe.
- Informar, orientar y asesorar sobre el cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial vigente en el Distrito Federal.
- Investigación de los actos, hechos u omisiones que constituyan delitos ambientales y del ordenamiento territorial.

³³² Cfr. <http://www.paot.org.mx/>

- Procurar la conciliación de intereses entre particulares o entre éstos y las autoridades con relación a la aplicación de leyes o programas.
- Denunciar ante autoridades competentes las violaciones a disposiciones administrativas, así como delitos ambientales y del ordenamiento territorial.
- Emitir recomendaciones a dependencias y entidades de la administración pública, y hacer sugerencias tanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como a las autoridades judiciales.
- Formular y validar dictámenes técnicos y periciales, relativos a daños y su reparación por violaciones a la normatividad.
- Difundir información relacionada con el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente y de un ordenamiento adecuados para su desarrollo, salud y bienestar.

Para llevar a cabo sus funciones, el organismo descentralizado que nos ocupa, en términos del artículo 5° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, se integra de la siguiente manera:

"Artículo 5°. - La Procuraduría se integra por:

I.- El Consejo de Gobierno;

II.- La o el Procurador;

III.- La Subprocuraduría de Protección Ambiental;

- IV.- La Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial;
- V.- La Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias;
- VI.- La Coordinación Administrativa;
- VII.- La Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión;
- VIII.- La Coordinación Técnica y de Sistemas
- IX.- La Contraloría Interna.”

Las atribuciones de cada área, se localizan, respectivamente, en los numerales 7°, 10°, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

Respecto a los medios de defensa con que cuentan los administrados, el artículo 35 del multireferido Reglamento, precisa:

“Artículo 35.- En contra de las resoluciones dictadas por la Procuraduría en la aplicación de la presente Ley, procede el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En caso de que la resolución sea emitida por el titular de la Procuraduría, corresponderá al mismo servidor público resolver el recurso.”

De la lectura al artículo anterior, podemos concluir que, el legislador no hizo referencia directa al interés jurídico que el recurrente debe tener para promover un recurso de inconformidad; sin embargo, al remitirnos a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se entiende que el accionante, debe contar con un interés legítimo, el cual es mucho más flexible que el interés jurídico: Mientras éste requiere la afectación a un derecho subjetivo, aquél se perfecciona con una alteración a la esfera jurídica entendida en sentido amplio, lo cual permite que mayor número de personas físicas y morales, acudan a solicitar la protección de su esfera jurídica. Este tema, será plenamente desarrollado en el apartado dedicado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, se erige, dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, como un organismo que procura el cumplimiento de la legislación ambiental a fin de salvaguardar el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, así como promover la aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial desde una perspectiva integral.

En otras palabras, el organismo descentralizado de mérito, es una instancia especializada en la atención de denuncia y realización de investigaciones por el incumplimiento de las disposiciones ambientales y del ordenamiento territorial en el Distrito Federal, que, junto con las demás autoridades ambientales del Distrito Federal, persigue el fin último de consagrar lo enunciado en el artículo 4º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber, trabajar para hacer realidad el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de los individuos.

c) LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

El subtema a desarrollar en las siguientes líneas, se encuentra íntimamente ligado con el análisis que, en un apartado anterior, se realizó del Código Penal para el Distrito Federal, al ser la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la encargada de perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, institución que, como veremos, ha ido evolucionando junto con las necesidades sociales, políticas y jurídicas que se han presentado. Así, vale la pena considerar los siguientes datos históricos:

Al asentar el Constituyente de 1917 las bases conforme a las cuales debería legislar el Congreso de la Unión en el Distrito Federal, se introdujo en la base quinta, una referencia expresa al Ministerio Público, que textualmente expresaba:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

(...)

Base Quinta.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y el número de Agentes que determine la ley dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República el que lo nombrará y removerá libremente.”

Esta disposición fue aprobada por unanimidad, pero en la actualidad, ha sufrido el cambio correspondiente a los territorios federales, ya que éstos dejaron de existir.³³³

El nueve de septiembre de mil novecientos diecinueve, se dictó la primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, misma que

³³³ <http://www.pgjdf.gob.mx/index1.asp>

sufrió reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de mil novecientos veinticuatro.³³⁴

Tomando en cuenta que, a partir de mil novecientos veintiocho el Distrito Federal se organizó en delegaciones que sustituyeron a los municipios, el poder legislativo reorganizó la procuración de justicia, a fin de armonizar con la estructura del Distrito Federal; fue entonces que, el dos de octubre de mil novecientos veintinueve, se promulgó la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios federales.³³⁵

El treinta y uno de diciembre de mil novecientos cincuenta y cuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, vigente a partir del primero de enero del siguiente año, misma que derogó a la de mil novecientos veintinueve, donde se amplía su estructura para brindar un mejor servicio.³³⁶

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y uno, fue reformada por el decreto publicado en ese mismo órgano oficial informativo con fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, que en su parte medular cambia su denominación por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.³³⁷

El cinco de diciembre de mil novecientos setenta y siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual fue derogada, el treinta de abril de mil novecientos noventa y seis por la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General

³³⁴ <http://www.pcijdf.gob.mx/index1.asp>

³³⁵ Idem.

³³⁶ Idem.

³³⁷ Idem.

de Justicia del Distrito Federal, ordenamiento, que ha tenido varios reglamentos, donde se detallan la organización, funciones y despachos de los asuntos correspondientes a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.³³⁸

Hecho lo anterior, podemos referir que el artículo 2° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, enlista las unidades administrativas con las que cuenta la institución para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, organización que ha ido adecuándose a las necesidades de carácter ambiental, lo cual se refleja con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del acuerdo A/006/2001³³⁹ por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Ambientales, con lo cual se pretende coadyuvar de manera eficaz y eficiente en la aplicación de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Del acuerdo de mérito, se desprende lo siguiente:

“PRIMERO.- La Fiscalía de Supervisión y Coordinación de Averiguaciones Previas Zona Poniente, ejercerá funciones de “Fiscalía para Delitos Ambientales”, sin perjuicio de las facultades que le confiera la normatividad vigente, misma Fiscalía que por conducto de los servidores públicos que le estén adscritos ejercerá las atribuciones del Ministerio Público para investigar y perseguir los delitos ambientales del orden común descritos en el Título Vigésimo Quinto del Código Penal para el Distrito Federal.”

“SEGUNDO.- Las Agencias desoncentradas o centrales de investigación del Ministerio Público estarán obligadas a recibir cualquier denuncia que se presente por hechos posiblemente constitutivos de delitos ambientales del orden común, descritos en el Título Vigésimo Quinto de Código Penal para el Distrito Federal y deberán remitirlas a la Fiscalía para Delitos Ambientales.”

“TERCERO.- Cuando un Ministerio Público, titular de una Unidad de Investigación desconcentrada o central del Ministerio Público, reciba alguna de las denuncias a que se refiere el dispositivo anterior, practicará las diligencias iniciales e imprescindibles, y notificará de inmediato a su superior jerárquico, para que éste a su vez haga del conocimiento por vía telefónica y por escrito a la brevedad a la Fiscalía para Delitos Ambientales e inmediatamente después remitirá la Averiguación Previa a dicha Fiscalía para su debida diligenciación.”

³³⁸ <http://www.pgjdf.gob.mx/index1.asp>

³³⁹ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 18 de septiembre del 2001.

De la lectura anterior, puede concluirse que, no cabe duda que existe esfuerzo y preocupación de las autoridades por contribuir a lograr un medio ambiente adecuado para el bienestar y desarrollo de las personas; sin embargo, en la práctica aún nos enfrentamos a desaciertos que de alguna u otra forma, impiden que los delitos ambientales sean efectivamente perseguidos.

En nuestro país, la materia ambiental es novedosa, lo que genera un desconocimiento de ésta, concretamente del Ministerio Público, a quien se le dificulta configurar los tipos penales que contempla el Título Vigésimo Quinto del Código Penal para el Distrito Federal.

A propósito de mis experiencias laborales, podemos citar lo correlativo: Si hoy día acudimos al Ministerio Público a denunciar cualquier delito ambiental, nos encontraremos con que existe un sistema unificado que no arroja un formato correspondiente a los delitos ambientales, por lo cual, debemos promover una denuncia de hechos que, en los mejores casos, de lograr iniciarla, debe cumplir otros requisitos como su ratificación y acreditar una afectación real, lo cual evidentemente representa pérdida de tiempo que, muchas veces, conlleva a que, los asuntos sean abandonados por los denunciantes o querellantes.

Es ilustrativo referir que, en los archivos de esta Dirección Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente, obra un caso en el cual una denuncia ciudadana iniciada por exceso de ruido, culminó con la consignación del responsable,³⁴⁰ lo cual pone de manifiesto el compromiso que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ha asumido en la persecución de los delitos ambientales; tarea que, si bien es cierto no ha sido cumplida al pie de la letra, indudablemente ha iniciado.

³⁴⁰ Causa Penal 58/2002. Juzgado Vigésimo Cuarto del Reclusorio Preventivo Norte.

d) COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

La protección y defensa de los derechos humanos en México, se elevó a rango constitucional el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A su vez, dicho arábigo sufrió reformas el trece de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.³⁴¹

Hoy día, la disposición cimera que nos ocupa, en su parte conducente establece:

“Artículo 102.-

(...)

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismos que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios (...)”

En junio de mil novecientos noventa y tres, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,³⁴² ordenamiento que en la parte que importa par efectos del presente ensayo, precisa:

³⁴¹ <http://www.cdhdhf.org.mx/index.php?id=queson2>

³⁴² Diario Oficial de la Federación. 22 de junio de 1993.

"Artículo 2°.- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social (...)"

"Artículo 3.- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o Comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal."

El objetivo esencial del organismo público autónomo en cuestión, es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano, con relación claro, a las autoridades o servidores públicos del Distrito Federal.

Para comprender mejor el papel actual que juega la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuanto a la tutela del medio ambiente, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

En el estudio de los derechos humanos, se han elaborado distintas clasificaciones, con el fin de determinar las características que corresponden a cada grupo, sin que ello implique establecer una jerarquía entre ellos. Los criterios que se han dado para las clasificaciones han sido de diferente índole, atendiendo a veces a cuestiones políticas y otras, históricas.³⁴³

La clasificación más moderna, es aquella que distingue tres grupos de derechos humanos en generaciones, y responde al orden de aparición de los mismos en la historia. Así, según dicha categorización, existen los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación.³⁴⁴ Así, los de primera

³⁴³ <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdf1/GRIJALVA%20AGUSTIN.pdf>

³⁴⁴ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art9.htm>

generación o negativos suponen un freno al poder del Estado frente a las libertades elementales del ciudadano; referidos a los atributos básicos de la persona como individuo autónomo: la vida, la igualdad, la seguridad, la propiedad, la educación, la participación y la autonomía, frutos de la Ilustración, fraguaron en las ilustres gestas de 1776 y 1789.³⁴⁵

Los de segunda generación o positivos, fueron paulatinamente reconocidos durante el siglo XIX, definiendo ámbitos más amplios que los civiles y políticos para reconocer los derechos fundamentales de las personas, tales como los económicos, sociales y culturales.³⁴⁶

Los de tercera generación, derechos de los pueblos o derechos colectivos, sistematizados en la segunda mitad del siglo XX, abordaron otras realidades que se desarrollaron después de la post- guerra en el mundo entero, a partir de los años 50 de este mismo siglo, cuando la destrucción europea y las dificultades del llamado Tercer Mundo hicieron pensar en el desarrollo de las sociedades y en el óptimo uso de sus recursos naturales. Son derechos que contemplan cuestiones de carácter supranacional y por tanto se fundan en la solidaridad, destacando entre ellos el derecho a la paz y a la preservación del medio ambiente.³⁴⁷

El medio ambiente, como derecho de tercera generación, se ha incorporado al cuerpo de derechos humanos sólo en las últimas décadas del presente siglo, a partir de la presencia de realidades cualitativamente nuevas en la humanidad -la aparición de cambios climáticos, la desertificación, la alteración de ciclos vitales en especies de la flora y la fauna, la depredación de zonas y los diferentes géneros de vida que en ella existían-, cuestiones éstas que traen como consecuencia la alteración del ecosistema y el rompimiento de sus ritmos y frecuencias.

³⁴⁵ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. pp. 1,063-1,066.

³⁴⁶ <http://www.larevista.com.mx/ed532/53210.htm>

³⁴⁷ <http://www.iuridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art9.htm>

No obstante su incorporación tardía al espectro de derechos, ello no ha sido óbice para que, con bastante rapidez se haya desarrollado una preocupación que va de los temas microregionales y regionales a los mundiales y se generalice un movimiento que en sus inicios era sólo y fundamentalmente opción contestataria a los Estados, todo lo cual está compulsado objetivamente por la globalización y agravamiento de la problemática, cuestión que pone seriamente en peligro la supervivencia, no solo de la raza humana sino de todo tipo de vida en el planeta.

Este derecho humano, fue reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de mil novecientos setenta y seis,³⁴⁸ cuyo artículo 12 refiere:

"1.- Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2.- Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

(...)

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente (...)"

Retomando la competencia de la Comisión, dicho órgano, ante una queja o denuncia promovida contra una transgresión al derecho humano que nos ocupa, está en posibilidad de iniciar un procedimiento que en su caso, culminará con un acuerdo de no responsabilidad o bien con una recomendación a la autoridad responsable.

Vale la pena darle lectura a los siguientes numerales de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

(...)

"Artículo 46.- Concluida la investigación, el Visitador correspondiente formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o Acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y

³⁴⁸ http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm

pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados al haber incurrido en actos y omisiones legales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes mencionados serán sometidos al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para su consideración y resolución final.”

“Artículo 47.- El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal estudiará todos los proyectos de Recomendación y los Acuerdos de No Responsabilidad que los Visitadores presenten a su consideración, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, los suscribirá.”

“Artículo 48.- La recomendación no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, Así mismo no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se haya presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate deberá informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. En su caso, deberá acreditar dentro de los diez días siguientes que ha cumplido con la recomendación. El plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo requiera.”

“Artículo 49.- La autoridad o servidor público que haya aceptado la recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento.”

La figura de la Comisión de Derechos Humanos tanto a nivel nacional como local, puede equipararse a la figura denominada *ombudsman* o defensor del pueblo, la cual si bien es cierto no es una institución regulada por el derecho positivo mexicano, ha tenido una expansión mundial importante.

Un “*ombudsman*”, se erige como un funcionario designado por el órgano parlamentario, ejecutivo o ambos que, con el auxilio de personal técnico, posee la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas no sólo por infracciones legales sino

también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación, puede proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones.³⁴⁹

No obstante que el organismo público autónomo de mérito, es un medio alternativo para hacer efectivas las garantías individuales, habida cuenta que las recomendaciones emitidas por éste, no tienen un carácter obligatorio, esto es, no son imperativas, ello daría lugar a cuestionarse sobre la eficacia de dicho organismo; sin embargo, opino que ello da lugar a que nuestras instituciones eleven su calidad moral, con el objetivo final de dar lugar a una modernización y actualización que armonice con las circunstancias y demandas de una sociedad civil que cada día es más participativa y propositiva de reformas substanciales para fortalecer las relaciones entre autoridades y particulares.

³⁴⁹ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. pp. 2,268-2,271.

e) LOS ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

Para entender la trascendencia del papel que hoy día juegan los órganos político-administrativos -mejor conocidos como *delegaciones*- en el Distrito Federal, estimo necesario retomar parte de la historia que nos ha servido para definir y comprender la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Comienzo la exposición del presente punto refiriendo que, no obstante el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete, previó en el artículo 73 fracción VI, las facultades del Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, y estableció como base de la división territorial de éste, el *municipio*, la reforma constitucional de mil novecientos veintiocho originó la desaparición de los ayuntamientos del Distrito Federal a partir del primero de enero de mil novecientos veintinueve. Así, el artículo 73 fracción VI, Base Primera de la Constitución, estableció que, el Gobierno del Distrito Federal, estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinase la ley respectiva.³⁵⁰

En armonía con dicho mandato constitucional, la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos veintiocho, definió el órgano a través del cual el titular del Ejecutivo Federal ejercería el Gobierno del Distrito Federal, el cual fue el Departamento del Distrito Federal, dependencia encargada de dirigir los asuntos administrativos de la entidad a través de su Jefe, quien tenía la responsabilidad de los servicios propios del Departamento Central y los comunes al resto del Distrito, y trece delegaciones en las que -el Presidente ejercía sus facultades mediante delegados y subdelegados.³⁵¹

³⁵⁰ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. pp. 2166-2167.

³⁵¹ Cfr. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 41ª Edición. Porrúa. México. 2001. p. 192.

La segunda Ley Orgánica del Distrito Federal del treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y uno, precisó que el Presidente de la República tendría a su cargo el Gobierno del Distrito Federal, ejerciéndolo por conducto del funcionario denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien se auxiliaría de delegados, subdelegados y demás órganos establecidos por la ley; dividiéndose el Distrito Federal en la Ciudad de México y doce delegaciones.³⁵²

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta, constituyó cuatro demarcaciones adicionales a las delegaciones existentes y que formaban parte de la concepción territorial de la Ciudad de México en la ley precedente, para crear dieciséis delegaciones.³⁵³

La Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, dividió administrativamente el territorio del Distrito Federal en dieciséis delegaciones, dándoles la naturaleza jurídica de *órganos desconcentrados*, a cargo de un funcionario denominado delegado, el cual era nombrado y removido libremente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República. El numeral 15 de dicha Ley del setenta y ocho, estableció que las delegaciones serían organismos desconcentrados y que los delegados no podrían ejercer las atribuciones de los órganos de la administración centralizada, pero la desconcentración de sus facultades sería general y garantizaría la autonomía de su ejercicio.³⁵⁴

En virtud de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres, el desarrollo de las bases de organización política del Distrito Federal, quedó a cargo del Congreso de la Unión mediante la expedición del Estatuto de Gobierno, siendo

³⁵² Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp. 199-202.

³⁵³ Cfr. Ibidem. pp. 216-218.

³⁵⁴ Cfr. Ibidem pp. 229-230.

publicado el primero de ellos en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal citado, reconoció como órganos locales de Gobierno del Distrito Federal, a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Concretamente, el Título Quinto, denominado *De las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de atribuciones entre sus órganos*, dedica el capítulo I a la organización de la Administración Pública, y el artículo 87 precisaba:

"Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la Ley Orgánica que expida la Asamblea de Representantes, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integrarán la administración pública centralizada."

El capítulo segundo del título en comento, relativo a las delegaciones del Distrito Federal, preveía en su artículo 104 lo siguiente:

"Artículo 104.- Para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales, una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones, el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará delegaciones del Distrito Federal."

La naturaleza jurídica de los órganos administrativos de las demarcaciones territoriales, continuó siendo la de órganos desconcentrados, entendiendo a la desconcentración como una técnica de organización que consiste en delegar importantes poderes de decisión en agentes del poder central que se encuentran a

la cabeza de las distintas circunscripciones administrativas o de diversos servicios.³⁵⁵

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, introduce al texto de la Base Tercera del inciso C, del artículo 122 de la Carta Magna, como lineamientos de organización de la Administración Pública del Distrito Federal, el establecimiento de órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal y la fijación de criterios para efectuar la división territorial y otorgar competencia a dichos órganos, establecer la forma de integrarlos, su funcionamiento y sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior, provocó la reforma del artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y siete, conforme a la cual, dicho precepto fue redactado de la siguiente manera:

"Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, descocentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Así mismo la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes."

Con la reforma a dicho numeral, el legislador decidió que tales órganos pasarían a formar parte de la administración pública central, esto es, dependientes directamente de Jefe de Gobierno.

³⁵⁵ Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. pp. 196-198.

El texto vigente del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, considera como parte integrante de la Administración Pública del Distrito Federal, a los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide la entidad, con las atribuciones señaladas en el propio Estatuto y en los demás ordenamientos aplicables, por ejemplo, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Si bien es cierto a dichos órganos político-administrativos no se les confiere en forma expresa la calidad de desconcentrados, ni de centralizados como en los textos anteriores, también es cierto que tampoco les confiere el carácter de autónomos e independientes del Jefe de Gobierno, ni mucho menos, los erige como auténticos municipios dentro del Distrito Federal.

No obstante, si bien su naturaleza jurídica no está expresamente mencionada, una interpretación sistemática de los preceptos del Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento, referentes a los citados órganos político-administrativos, nos permite afirmar que no constituyen órganos diversos y autónomos de la administración pública local, sino integrantes de ésta, no obstante ser electos popularmente.

Los ordenamientos vigentes que prevén la constitución, funcionamiento y organización de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, en la parte que interesa para efectos de la presente exposición, establecen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 122.- (...)

(...)

II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

(...)

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal;

(...)

II.- Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Así mismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley."

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Los artículos que van del 104 al 114, corresponden Capítulo II intitulado *De la demarcaciones territoriales y de los órganos político-administrativos*, destacando, para efectos de la presente exposición, los siguientes:

"Artículo 104.- La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.

Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente delegaciones.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa."

(...)

"Artículo 117.- Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

- I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;
- II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;
- III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;
- IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;
- V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;
- VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;
- VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;
- VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;
- IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;
- X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y
- XI. Las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.”

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

(...)
"Artículo 2º.- (...)

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.”

(...)

Artículo 10.- El Distrito Federal se divide en 16 Demarcaciones Territoriales denominadas:

- I.-Álvaro Obregón
 - II.- Azcapotzalco;
 - III.- Benito Juárez;
 - IV.- Coyoacán;
 - V.- Cuajimalpa de Morelos;
 - VI.- Cuauhtémoc;
 - VII.- Gustavo A. Madero;
 - VIII.- Iztacalco;
 - IX.- Iztapalapa;
 - X.- La Magdalena Contreras;
 - XI.- Miguel Hidalgo;
 - XII.- Milpa Alta;
 - XIII.- Tláhuac;
 - XIV.- Tlalpan;
 - XV.- Venustiano Carranza;
 - XVI.- Xochimilco”
- (...)

“Artículo 37.- La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegaciones del Distrito Federal y tendrán los nombres y circunscripciones que establecen los artículos 10 y 11 de esta Ley.”

“Artículo 38.- Los titulares de los Órganos Político-Administrativo de cada demarcación territorial serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa en los términos establecidos en la legislación aplicable y se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establezca el Reglamento Interior.”

El artículo 39 a lo largo de sus LXXVIII fracciones, enumera las atribuciones con las que cuentan los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, destacando, para efectos del presente trabajo de tesis, las siguientes fracciones que establecen:

“Artículo 39.- Corresponde a los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial.

(...)

LXI.- Implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de conformidad con la normatividad ambiental;

LXII.- Autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

LXIII.- Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable;

LXIV.-Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente;

LXV.- Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente (...).”

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

“Artículo 1°.- Las disposiciones contenidas en este ordenamiento tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Órganos Político-Administrativos y demás Órganos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal.”

(...)

“Artículo 3°.- Además de los conceptos que expresamente señala el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de este Reglamento, se entiende por:

(...)

III.- Órganos Político-Administrativos: Los establecidos en cada demarcación territorial dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión a los que genéricamente se les denomina Delegaciones del Distrito Federal, y tienen establecidas sus atribuciones en la Ley y este Reglamento (...)"

(...)

"Artículo 7º.- Para el despacho de los asuntos que competen a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados siguientes:

I.- A la Secretaría de Gobierno: (...)

Quedan adscritos a esta Secretaría los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial."

(...)

"Artículo 120.- La Administración Pública contará con los Órganos Político-Administrativos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y la Ley. Dichos órganos tendrán autonomía funcional en acciones de gobierno en sus demarcaciones territoriales."

"Artículo 121.- Los Órganos Político-Administrativos en el ejercicio de sus atribuciones, deberán observar las normas y disposiciones generales que en el ámbito de sus atribuciones dicten las Dependencias."

"Artículo 122.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, los Órganos Político-Administrativos se auxiliarán de las siguientes Direcciones Generales de carácter común:

I.- Dirección General Jurídica y de Gobierno;

II.- Dirección General de Administración;

III.- Dirección General de Servicios Urbanos,

IV.- Dirección General de Desarrollo Social; y

V.- Derogada.

En el Manual Administrativo se establecerán las atribuciones de las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, las cuales se entenderán delegadas.

Las anteriores Direcciones Generales, podrán fusionarse de acuerdo a las características propias de cada Órgano Político-Administrativo.

Los Órganos Político-Administrativos, podrán de acuerdo a sus características, adicionar atribuciones a las Direcciones Generales de carácter común.

Además, los Órganos Políticos-Administrativos podrán contar con las Direcciones Generales específicas que determine su Jefe Delegacional, según las necesidades propias de cada una de ellas, para el ejercicio de las atribuciones que de manera expresa les establece el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y las y demás ordenamientos jurídicos; siempre que exista suficiencia presupuestal y cuenten con dictamen previo de la Oficialía Mayor.

Los titulares de los Órganos Político-Administrativos, tendrán la facultad de delegar en las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas de apoyo técnico-operativo, las facultades que expresamente les otorguen los ordenamientos jurídicos correspondientes; ambas facultades, se ejercerán mediante disposición expresa, misma que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; de igual manera.”

El artículo 123 del ordenamiento que nos ocupa, se refiere a las atribuciones generales de los titulares de las Direcciones Generales de los órganos político-administrativos:

Los artículos que van del 124 al 128, establecen las atribuciones generales y básicas de los titulares de las Direcciones Generales de los órganos político-administrativos.

Los artículos que van del 129 al 193, establecen las atribuciones adicionales de las Direcciones Generales de carácter común y de las Direcciones Generales específicas de cada uno de los dieciséis órganos-político administrativos del Distrito Federal, siendo necesario destacar que, cada órgano político administrativo, delega en una Dirección General que estima conveniente, las facultades que en materia ambiental les confiere el artículo 39, fracciones LXI, LXII, LXIII, LXIV y LXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

A manera de ejemplo, podemos citar que en la delegación Azcapotzalco, la tarea ambiental corresponde a la Dirección General de Desarrollo Económico; en el órgano político-administrativo Cuajimalpa de Morelos, es la Dirección General

de Recursos Naturales y Áreas Protegidas la encargada de desahogar los asuntos relacionados con la materia ambiental; la Magdalena Contreras cuenta con una Dirección General de Medio Ambiente y Ecología, mientras que la delegación Milpa Alta cuenta con una Dirección General de Ecología y en Tlalpan existe una Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable.

Por su parte, la Ley Ambiental vigente, -a diferencia de su predecesora de mil novecientos noventa y seis, la cual no hacía un pronunciamiento expreso respecto de quiénes eran autoridades ambientales-, establece en su artículo 6º fracción III:

"Artículo 6º: Son autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal:

(...)

II.- Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal (...)"

Las atribuciones de dichos funcionarios se reflejan en el numeral 10 del ordenamiento que nos ocupa, que señala:

"Artículo 10.- Corresponde a cada una de las delegaciones del Distrito Federal:

I. Proponer y opinar, según el caso, respecto del establecimiento de áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas dentro de su demarcación territorial, y participar en su vigilancia;

II. Celebrar convenios con el Gobierno del Distrito Federal para la administración y preservación de las áreas naturales protegidas, los recursos naturales y la biodiversidad;

III. Promover la participación de la ciudadanía en materia ambiental;

IV. Implementar acciones de conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde las delegaciones;

V. Difundir los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico, la protección al ambiente y la contingencia o emergencia ambiental;

VI. Ordenar la realización de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, su Reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, así como todas las disposiciones

legales aplicables al Suelo de Conservación existente dentro de su demarcación territorial, en términos de los lineamientos y acreditaciones que emita la Secretaría; y

VII.- Aplicar las sanciones administrativas, medidas correctiva y de seguridad correspondientes por infracciones a esta Ley y sus reglamentos.”

Por su parte, el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo vigente, otorga a los órganos político-administrativos, las siguientes atribuciones:

“Artículo 5º.- Compete a las Delegaciones del Distrito Federal emitir las resoluciones correspondientes para la autorización de los informes preventivos en los supuestos previstos en este Reglamento y en los acuerdos de coordinación que al efecto suscriban con la Secretaría, o bien, determinar que las obras o actividades de que se trate requieran de una manifestación de impacto ambiental.”

De la lectura armónica que se realice de los párrafos anteriores, puede concluirse que, las delegaciones políticas, juegan un papel trascendental en la Administración Pública del Distrito Federal; independientemente de que al ser sus titulares electos de forma universal, libre, secreta y directa, son ejemplo de la democracia que ha alcanzado la Ciudad de México, al serles delegadas atribuciones que originariamente corresponden al Jefe de Gobierno, coadyuvan para un mejor funcionamiento del aparato gubernamental del Distrito Federal, lo cual se refleja en una mejor atención y servicio a la ciudadanía.

Ello, sin obstáculo para destacar que, sería benéfico para el régimen representativo que ha alcanzado el Distrito Federal, que los órganos político-administrativos gozarán de mas autonomía, habida cuenta que, hoy día, no cuentan con facultades para decidir respecto a cuestiones como seguridad pública y tampoco gozan de capacidad para acudir a asuntos importantes como las controversias constitucionales al carecer de legitimación para ello.

f) EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

“El diecisiete de julio de mil novecientos setenta y uno, se instala el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,³⁵⁶ lo cual, definitivamente no fue fruto del azar o simple capricho del legislador, sino más bien fue una respuesta a la necesidad social de una auténtica impartición de justicia administrativa, no a través de esquemas tradicionales, sino mediante un sistema práctico que se ubicara al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, buscando sencillez y antiformalismos con el objeto de hacer accesible para cualquier persona una impartición de justicia eficaz.

Para lograr un entendimiento más claro del porqué en nuestra tradición jurídica existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debemos considerar aspectos doctrinales como los siguientes:

La organización legal de los medios y órganos a los que puede acudir el ciudadano para impugnar los actos de la administración pública, que impliquen falta de sujeción al derecho, se ubican en dos principales sistemas:

- El judicialista.- Se apega estrictamente al principio de la división de poderes y, consecuentemente, corresponderá a los órganos dependientes del poder judicial ejercer el control de los actos de la administración pública. Destaca como ejemplo de este sistema, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la República de Costa Rica del doce de marzo de mil novecientos noventa y seis y el sistema que adoptó el Reino Unido en el cual no existen tribunales administrativos, habida cuenta que el

³⁵⁶ Varios. *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal*. 1ª Edición. Ediciones Orto, S.A. México, 1977. p. 15.

Poder Judicial es el que conoce todos los asuntos relacionados con la administración pública.³⁵⁷

- El de jurisdicción administrativa.- En éste, los tribunales administrativos, independientemente del Poder Judicial y desvinculados de la administración, llevan el control. El arquetipo tradicional de este tipo de sistema, es representado por el Consejo de Estado Francés, cuya eficacia radica principalmente, en que las quejas de los particulares son atendidas por jueces administrativos profesionales que se seleccionan entre servidores públicos con excelente historial profesional y, por lo tanto, con la garantía de estar familiarizados con los problemas de la administración pública. Este sistema es el que ha adoptado nuestro país como más adelante podrá apreciarse; no obstante es una realidad que, al final del camino, el Poder Judicial es el que tiene la última palabra, en razón de que, una resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, puede ser impugnada a través del recurso de revisión administrativa, del cual conocerá un Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual podría llevarnos a concluir que en realidad en México existe al respecto un sistema mixto.³⁵⁸
- El mixto.- Los organismos encargados de ejercer el control actúan en forma independiente de los poderes Ejecutivo y Judicial y se mantienen también, en independencia de la administración activa.³⁵⁹

Como puede apreciarse, existe una rica doctrina que de alguna manera representa la diversidad de posturas respecto del tema de justicia administrativa; división de posturas que se hace más notoria al existir facciones que argumentan estar en contra de la existencia de tribunales administrativos y facciones que comparten la idea de que existan dichos tribunales.

³⁵⁷ Cárdenas, op. cit. pp. 20-23.

³⁵⁸ Cárdenas, op. cit. p. 20-24.

³⁵⁹ Cárdenas, op. cit. p. 21-25.

Estos últimos sostienen su dicho en afirmaciones como las siguientes:

- La necesidad de jueces capacitados en el área administrativa.
- Juzgar a la administración es también administrar.
- Representa una forma más eficiente de control.

En nuestro país, la organización jurídico-política tiene como sustento la Constitución de 1917. De dicha Ley Cimera se desprende el artículo 122 que establece en su base quinta:

“BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.”

Hoy día, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es el órgano colegiado encargado -a través de reglas específicas, contenidas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal-, de conocer las impugnaciones que los administrados interponen en contra de actos provenientes de la Administración Pública del Distrito Federal.

Dicha autoridad, a diferencia del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de carácter federal, está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, lo cual se traduce en que puede ordenar, a través de una sentencia, la modificación del acto impugnado y dictar sus fallos en nombre propio.

Inspirado en la doctrina y jurisprudencia francesa, el primer antecedente de lo contencioso administrativo en México, se debe a la iniciativa del distinguido jurista Don Teodosio Lares, quien promovió la *Ley para el Arreglo de lo*

Contencioso Administrativo del veinticinco de mayo de mil ochocientos cincuenta y tres, conocida como *Ley Lareş*.³⁶⁰

Dicha ley, expresamente señalaba que el Poder Judicial quedaba excluido para conocer de las cuestiones administrativas, cuya solución fue encomendada a un Consejo de Estado que formaba parte del Poder Ejecutivo.³⁶¹

Esta Ley tuvo una vigencia breve y fue atacada por grandes juristas como Ignacio L. Vallarta quien, inclusive la catalogó de inconstitucional.³⁶²

La Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, no incorporó ninguna disposición que reglamentara específicamente lo contencioso administrativo y era el juicio de amparo el controlador de las materias jurídicas -administrativa, local y federal-.³⁶³

La Constitución de mil novecientos diecisiete, no introduce modificación alguna al respecto.

Es el veintisiete de agosto de mil novecientos treinta y seis que se promulga la Ley de Justicia Fiscal que crea el Tribunal Fiscal de la Federación, con lo que formalmente se organiza lo contencioso administrativo. Dos años después, el Código Fiscal de la Federación deroga la Ley de Justicia Fiscal. La adición en mil novecientos cuarenta y seis al segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 Constitucional revistió singular importancia para sustentar la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.³⁶⁴

En el Diario Oficial de la Federación, publicado el diecisiete de marzo de mil novecientos setenta y uno, se publicó la Ley del Tribunal de lo Contencioso

³⁶⁰ Cfr. Varios. Op. Cit. p.27.

³⁶¹ Idem

³⁶² <http://www.asambleadf.qob.mx/princip/informac/revista/Num27/Histo.htm>

³⁶³ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont2/art/art3.htm>

³⁶⁴ Cfr. Varios. Op. Cit. p. 28.

Administrativo del Distrito Federal. Cuatro meses después, se instaló formalmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuyo objetivo se sustentaba en principios como el no aplicar con rigidez el derecho y alejarse de procedimientos complicados.³⁶⁵

Una vez que hemos revisado doctrina e historia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, podemos entrar de lleno a un rubro que íntimamente se relaciona con el tema central de la presente exposición, a saber, el interés que deben ostentar los gobernados para impugnar un acto emanado de la Administración Pública.

A lo largo de su historia, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha requerido de los administrados un interés que ha oscilado entre interés simple, interés jurídico e interés legítimo. En distintas fases temporales, se ha desprendido de dicho ordenamiento:

(...)

“Artículo 32.- Estarán legitimadas para demandar las personas que tuvieren un interés que funde su pretensión.”

“Artículo 33.- Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión”

“Artículo 34.- Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo.”

Respecto del interés exigido, la Ley que nos ocupa en un principio no representaba mayores dificultades al no señalar ningún adjetivo alguno que calificara el tipo de interés, con lo cual se entendía que éste era un interés simple.

En su segunda etapa, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se equiparaba a la Ley de Amparo vigente, al exigir, al igual que ésta, un interés jurídico como presupuesto para promover con éxito el juicio contencioso administrativo.

³⁶⁵ Cfr. Varios. Op. Cit. p. 31

Hoy día, tal situación se ha modificado; la Ley vigente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, exige un interés legítimo, con lo cual puede afirmarse que dicho ordenamiento de carácter local se adelantó en el tiempo a la Ley de Amparo, cuyo nuevo proyecto apenas contempla la derogación de la figura del interés jurídico para integrar la descripción interés legítimo, lo cual se adecuaría más a las necesidades actuales de nuestra sociedad y nuestro régimen de derecho.

En esa tesitura, vale la pena precisar que, el interés legítimo presupone la existencia de una situación de hecho, especial e individual, vinculada directamente con el interés público y protegida por el ordenamiento jurídico. Pertenece, por ende, a un círculo definido y limitado de gobernados cuya situación, dentro de la colectividad, coincide con la norma a la que debe sujetarse el poder público en ejercicio de su gestión administrativa. Por lo tanto, el interés legítimo debe ser personal, directo y actual.

Es personal, pues surge de la situación de hecho y de carácter especial en la que se encuentra el particular y, en relación con la cual el acto administrativo le es perjudicial, calidad que también puede presentarse en común, con otras personas cuando la afectación se realice plenamente con cada una. Es directo en razón de que el daño que resienta sea consecuencia inmediata del acto de autoridad, materia de su acción. Es actual en cuanto a que debe estar encaminado a la obtención de una satisfacción legal, inmediata y no eventual.

Las Salas y el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la resolución de los asuntos de su competencia y con apoyo en los principios doctrinarios anotados, han sentado precedentes y jurisprudencia, de los que destacan los siguientes:

“Al tenor de lo preceptuado por el artículo 32 de la Ley que rige a este Tribunal sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés

legítimo en el mismo o sus representantes legales. A este particular, es menester apuntar que el interés legítimo como requisito sine qua non para la procedencia de la acción contencioso administrativa, se actualiza cuando existe una norma jurídica que determina la conducta que corresponde a la administración en un caso dado, conducta que, también a virtud de esa misma norma jurídica, un sujeto determinado, a quien le es debida como participe de un conjunto diferenciado de individuos, puede exigir, por cuanto que de su observancia puede resultarle una ventaja o desventaja particular. Así, se está en presencia del interés legítimo, cuando el acto administrativo que se impugna puede ser opuesto al accionante, por lo que dicho interés debe ser personal y directo; personal en cuanto que el interés del demandante no ha de confundirse con el interés general e impersonal de todos los ciudadanos, y directo en cuanto que el acto administrativo que se impugne establezca una situación jurídica particular en que se encuentre el reclamante con relación al acto que combata y por la cual dicho acto puede causarle algún agravio relacionado directa e inmediatamente con su esfera individual de intereses” Juicio No. 248/75.

Como parte de la jurisprudencia, podemos citar el siguiente criterio:

“INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EJERCITAR LA ACCIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SÓLO SE REQUIERE EL. El artículo 32 de la Ley del Tribunal no exige la existencia de un interés jurídico para demandar en el juicio contencioso administrativo, sino de un interés legítimo, para cuya existencia no es necesaria la afectación de un derecho subjetivo, ya que basta la lesión objetiva al particular derivada de la aplicación de la Ley. Resoluciones dictadas con fechas 30 de agosto de 1973, 31 de enero de 1974, 29 de octubre de 1974, 11 de mayo de 1976 y 20 de julio de 1976, en los recursos de revisión números 14/73 (juicio N° 625/73 (juicio N° 818/73), 48/74 (juicio N° 577/74), 4/76 (juicio N° 1305/75) y 7/76 (juicio N° 1201/75), respectivamente. Época Primera. Instancia: Pleno TCADF. Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo.”

“INTERÉS LEGÍTIMO Y FORMA DE ACREDITARLO. Cuando un acto de autoridad afecta directa o indirectamente los derechos de una persona física o moral, causándole agravio, y la ley lo faculta para impugnarlo, se configura el interés legítimo, que podrá acreditarse ante este Tribunal con cualquier documento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la agraviada. Jurisprudencia. Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Sesión de fecha diecinueve de diciembre de mil novecientos

noventa y cinco, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el ocho de diciembre de mil novecientos noventa y siete.”

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se erige como un órgano colegiado dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y que ha adoptado una figura jurídica de importante desarrollo en la doctrina moderna del derecho público contemporáneo y del derecho comparado, a saber el interés legítimo, el cual, al no requerir de una afectación a un derecho subjetivo sino a la esfera jurídica entendida en sentido amplio, permite que mayor número de personas físicas y morales acudan a solicitar la protección de la justicia administrativa con la confianza de que se administrará justicia a partir, insisto, no de una afectación directa o inmediata, sino de una situación particular que tenga el actor en el orden jurídico, lo cual a su vez abre la posibilidad a los administrados de acudir al juicio y propicia oportunidades de control de los actos de la administración pública, lo cual se vincula con dos de los fines más importantes del derecho: La protección de los intereses que sirven para satisfacer las necesidades fundamentales de todos los miembros de la comunidad y la eliminación del uso de la fuerza en la resolución de los conflictos de intereses a través del establecimiento de mecanismos y procedimientos adecuados.

A manera de dato complementario, es importante señalar que, como parte de los trabajos tendientes a iniciar una reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Conserjería Jurídica y de Servicios Legales, a través de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, hoy día se encuentra solicitando a las autoridades del Distrito Federal, opinión respecto a la propuesta de reforma en cuestión, la cual, vale la pena destacar, hasta el momento deja intocado el interés legítimo que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal exige al administrado para acudir a la justicia jurisdiccional.

C. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Uno de los elementos que conforman la gestión ambiental en México, es la participación social.³⁶⁶ Las organizaciones no gubernamentales, representan una vía para que los ciudadanos se expresen y se involucren activamente en los debates nacionales e internacionales relacionados con numerosos aspectos que atañen a la sociedad entera, entre los que se encuentra el rubro ambiental.

Una organización no gubernamental, podemos entenderla como cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común.³⁶⁷

Las organizaciones no gubernamentales llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad; también proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar e implementar acuerdos internacionales.

Algunas organizaciones no gubernamentales, están ordenadas en torno a temas concretos como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud.

Para el maestro Raúl Brañes Ballesteros, las organizaciones no gubernamentales son todos los grupos de individuos que se han constituido de manera formal para la consecución de ciertos objetivos de naturaleza social y que, sin embargo, en sentido amplio, no son parte integrantes de un gobierno.³⁶⁸

Las organizaciones no gubernamentales que aquí interesan, son aquellas que se constituyen en función de objetivos que se vinculan a la protección del

³⁶⁶ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp. 165-171.

³⁶⁷ www.vita.org/technet/ong/manual/indice.htm

³⁶⁸ Cfr. Brañes Ballesteros, Raúl. Op. Cit. pp. 164-174.

medio ambiente; pudiendo definirse como un grupo de personas morales de carácter privado, que no perciben remuneración alguna del gobierno, que realizan acciones de educación, denuncia, investigación, preservación, protección, mejoramiento, desarrollo integral y aprovechamiento responsable de los recursos naturales y el medio ambiente. Para que el Estado reconozca a dichas organizaciones como entes jurídicos éstas tienen que estar legalmente constituidas.³⁶⁹

Para realmente comprender integralmente a una organización no gubernamental ambientalista, requerimos señalar sus componentes, así como los principales elementos que determinan su funcionamiento. Para ello, debe conocerse la procedencia de su capital, la formación de su infraestructura o la dependencia de algún sector nacional público, particular o de alguna fuerza hegemónica del exterior. También debemos saber si verdaderamente es independiente y no pierde su objetivo general más puro, que debería ser defender el medio ambiente con un compromiso ético.

La introducción de las organizaciones no gubernamentales ambientales, puede situarse a partir de la Conferencia de Estocolmo, en mil novecientos setenta y dos, en donde fue registrada una asistencia de ciento treinta y cuatro organizaciones, suceso internacional que marcó un parteaguas en las deliberaciones de la organización respecto al medio ambiente.³⁷⁰ Ello es así habida cuenta que, a partir de dicha conferencia, muchas organizaciones no gubernamentales empezaron a participar en los foros de medio ambiente celebrados por la Organización de las Naciones Unidas, como miembros con voz y voto de las delegaciones oficiales de los países participantes.

De igual manera, la Organización de las Naciones Unidas, en el artículo 71 de su carta, empezó a reconocer el *estatus consultivo* de determinadas organizaciones no gubernamentales, otorgándole al Consejo Económico y Social,

³⁶⁹ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. Op. Cit. pp. 81-85.

³⁷⁰ Cfr. Carmona Lara, María del Carmen. Op. Cit. p. 31-36.

la facultad de celebrar consultas con las organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia de dicho consejo.³⁷¹

Es difícil estimar el número de organizaciones ambientalistas dentro de la Organización de las Naciones Unidas, esto es por la frontera difusa entre medio ambiente y otros temas; y porque únicamente un puñado de las organizaciones ambientalistas son verdaderamente transnacionales y tienen una larga tradición trabajando con cuestiones ambientales.

Lo que puede referirse sin duda alguna es la tipología que la Organización de las Naciones Unidas, ha realizado acerca de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, la cual atiende al siguiente detalle:³⁷²

- *Organizaciones transnacionales con estatuto consultivo.* Tienen una presencia en varios países, conferencias y deliberaciones de organizaciones intergubernamentales.

Ejemplos de éstas podrían ser Greenpeace International y Friends of the Earth,³⁷³ con seis millones de miembros, oficinas afiliadas en cuarenta países y un presupuesto anual de cerca de cien millones de dólares, la World Wide Fund for Nature,³⁷⁴ fundada en Inglaterra en mil novecientos sesenta y uno, con tres millones de miembros, veintiocho grupos afiliados y un presupuesto anual de cerca de cien de dólares, Friends of the Earth International,³⁷⁵ con medio millón de miembros y grupos nacionales afiliados en cuarenta y seis países, y la International Union for Conservation of Nature,³⁷⁶ establecida en mil novecientos cuarenta y ocho, funciona como una unión de sesenta Estados soberanos.

³⁷¹ <http://www.un.org/spanish/>

³⁷² <http://www.union.org.mx/guia/derechosyobligaciones/participacion.htm>

³⁷³ http://www.greenpeace.org/international_en/aboutus/

³⁷⁴ <http://www.panda.org/>

³⁷⁵ <http://www.foei.org/>

³⁷⁶ <http://www.iucn.org/>

En este grupo también se encuentran un pequeño número de asesores ambientales como el World Resources Institute de Washington³⁷⁷ y redes de organizaciones no gubernamentales internacionales como el Earth Council.³⁷⁸

- *Organizaciones internacionales.*- Ubicadas en el segundo nivel de la tipología, representan a un número grande de organizaciones que tienen capacidad de operar internacionalmente o que tienen presencia importante en foros internacionales sin llegar a ser macro organizaciones como las del primer nivel.

El número de organizaciones que conforman este rubro, son varios cientos.

La recientemente formada Comisión para el Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas, ha acreditado a quinientas cincuenta organizaciones que corresponde a este nivel, en dos años desde su creación.³⁷⁹

Informaciones de estadísticas tomadas en el Foro Global de Organizaciones No Gubernamentales en mil novecientos noventa y dos, indican que participaron en el foro cerca de mil seiscientos grupos, de este tipo.³⁸⁰

- *Organizaciones no gubernamentales locales, regionales y nacionales que tienen sólo un acceso esporádico a los debates internacionales.* El Center for our Common Future las estima en unas doscientas mil en el sur. Estas estadísticas no se refieren únicamente a las organizaciones ambientalistas sino a aquellas organizaciones que trabajan temas como salud pública, necesidades humanas básicas o planeación familiar.³⁸¹

³⁷⁷ <http://www.wri.org/>

³⁷⁸ <http://www.ecouncil.ac.cr/about/>

³⁷⁹ <http://www.undp.org/spanish/>

³⁸⁰ <http://www.union.org.mx/quia/derechosyobligaciones/participacion.htm>

³⁸¹ Idem.

Por lo general sus intereses son locales y defienden un gran número de cuestiones.

En nuestro país, estas organizaciones carecen de organización y de vinculación unas entre otras, lo que dificulta su desempeño a nivel internacional.

Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas difieren en estilos y estrategias pero comparten una tendencia específica: su orientación hacia el desarrollo sostenible.

La Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas en Río de Janeiro -*Eco-Río 92* o *Cumbre de la Tierra*-, también fue importante para las actividades de las organizaciones no gubernamentales. Comparada con Estocolmo, la Eco-Río vio un aumento en la participación de las organizaciones no gubernamentales y también en su influencia, ya que por lo menos catorce países tenían representantes de estas organizaciones en sus delegaciones nacionales.³⁸²

Siete mil ochocientos noventa organizaciones no gubernamentales acudieron a la Cumbre de la Tierra, marcándose un nuevo rumbo en las actividades de los grupos civiles participativos, al lograr medidas para mejorar y reforzar un conjunto de redes de enlace y coordinación.³⁸³

Los objetivos propuestos se alcanzaron en buena medida. El logro principal de la reunión fue haber conseguido la vinculación de las organizaciones no gubernamentales regionales y mundiales; así como el establecimiento de una serie de tratados internacionales entre las organizaciones no gubernamentales y la coordinación de un sistema de redes de enlace e intercambio de información.

³⁸² Cfr. Carmona Lara, María del Carmen. Op. Cit. pp. 36-40.

³⁸³ <http://www.union.org.mx/quia/derechosyobligaciones/participacion.htm>

En México, al igual que en otras partes del mundo, también experimentamos en la década de los setenta el debilitamiento del Estado y de las instituciones tradicionales y, aunado a los efectos sociales provocados por la destrucción ecológica y la perturbación del medio ambiente, se generó la toma de conciencia por parte de la sociedad civil. Sin embargo, se puede distinguir una diferencia entre las perspectivas de los movimientos ambientalistas surgidos en el hemisferio norte con el de nuestro país. Por razones obvias el de México, se asemeja más a los movimientos ambientalistas de sur.³⁸⁴

Los movimientos ambientalistas latinoamericanos y por consecuencia el mexicano, hicieron énfasis en los cambios estructurales; criticaban, denunciaban y proponían modificaciones a lo social, lo político y lo económico, para lograr el aprovechamiento y el manejo responsable de los recursos naturales, humanos y culturales y así solventar las necesidades básicas de la población.³⁸⁵

Al inicio de los ochenta, poco a poco, las organizaciones no gubernamentales mexicanas del centro de la república, fueron desarrollándose y multiplicándose y añadiendo a sus reivindicaciones la democracia, la justicia y la equidad social, el equilibrio regional, el respeto a la diversidad de las etnias, la tenencia y usos del suelo, la sustentabilidad ecológica, tanto en la teoría, como en la práctica. En algunos casos, los grupos ambientalistas también se unieron a las luchas urbano-populares, de campesinos y de pescadores.³⁸⁶

Entre los años de mil novecientos ochenta y cuatro y mil novecientos ochenta y ocho, se puede hablar de un esplendor del movimiento ambientalista en México. Las demandas ambientales contenían una visión integral. Se hacía énfasis en la cuestión de la participación democrática de la sociedad en el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, y sobre todo se

³⁸⁴ <http://www.union.org.mx/quia/derechosyobligaciones/participacion.htm>

³⁸⁵ Idem.

³⁸⁶ Idem.

cuestionaban los procesos de toma de decisiones, los cuales obstaculizaban la elección de nuevos modelos de desarrollo, con independencia política y autonomía cultural.

Durante estos años, diferentes organizaciones no gubernamentales – sobretodo del centro del país-, se unían coyunturalmente para reivindicar luchas ambientalistas y, en diversas ocasiones se articulaban con las luchas de las comunidades indígenas, campesinas, ribereñas, y por supuesto con la lucha antinuclear, que en estos tiempos también gozaba de realce dentro del movimiento.

No debemos soslayar la efervescencia política que se generó en el país, y sobre todo en el centro del país, derivada de las elecciones de 1988. Las demandas democráticas del movimiento sufrieron un nuevo ataque y muchos ambientalistas se ocuparon más de la coyuntura política que de las profundas e integrales reivindicaciones ambientalistas, como si a los partidos políticos del país les importara verdaderamente el medio ambiente, de tal forma que muchos ambientalistas perdieron no sólo a sus grupos sino también sus ilusiones.

Actualmente, las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, han crecido mucho en número y en experiencia, sin embargo su movilización política y presencia en la cuestión pública se ha visto minimizada. Si bien hay un grupo que ofrece conferencias de prensa semanales la mayoría de sus denuncias carecen de sustento y sus propuestas casi siempre son inviables. Por otro lado, hay grupos consolidados y serios que actúan aisladamente y no como en otros tiempos, que para denunciar o demandar se hacía por medio de coaliciones coyunturales.

La poca presencia en la vida pública es algo que preocupa a la mayoría de los grupos, pero quizá las organizaciones no gubernamentales estén en un momento de fortalecimiento interno, y como dije, limitadas a la directa intervención social.

Aunque la situación ambiental en términos generales no ha mejorado desde que arranca el movimiento ambientalista, sino al contrario, cada vez son más agudos y exacerbados los problemas del medio ambiente, no podemos negar que este fenómeno social ha influido muy profundamente en la generación de leyes, reglamentos y normas, en la creación de instituciones encargadas de mitigar la problemática ambiental y ha abierto diferentes espacios para la participación social, algunos de ellos, ahora, institucionalizados.

Las preguntas cruciales son si éste es un movimiento efímero producto tan sólo de una generación con una ideología fecundada en el pasado o, si resurgirá, algún día, con tal fuerza que no tan sólo pondrá en tela de juicio a la sociedad industrial sino que acabará con los determinismos y paradigmas del modelo de desarrollo actual que pone en juego la viabilidad de la especie humana.

Relacionando las referencias anteriores con el tema central del presente ensayo, resulta acertado referir que actualmente, en el sistema jurídico mexicano, si bien es cierto las organizaciones no gubernamentales ambientalistas han alcanzado cierto prestigio y juegan un papel importante dentro del debate nacional, no gozan de legitimación para hacer valer el derecho al medio ambiente adecuado que consagra el artículo 4º, párrafo quinto de la Carta Magna.

En ese sentido, lo deseable sería establecer ciertos requisitos legales para que las organizaciones no gubernamentales tuvieran legitimación en el amparo, tales como nacionalidad, número de miembros, tiempo de constitución, seriedad, etc; ello máxime si éstas constituyen uno de los elementos esenciales de la sociedad contemporánea en la creación y dinámica de la opinión pública de la sociedad a nivel nacional y mundial.

En otras palabras, al no reconocérsele a las organizaciones no gubernamentales interés jurídico alguno, su participación real se ve limitada y coartada.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, representa vanguardia en el tema que nos ocupa, habida cuenta que, de acuerdo con el párrafo primero de su artículo 189, toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones en materia ambiental; situación que se traduce en que las organizaciones no gubernamentales se encuentran legitimadas para actuar como denunciantes, lo cual si bien es cierto representa avance, no es suficiente para las exigencias de nuestros días: Si estuviéramos en el caso de interponer un juicio de amparo, el interés que sería reconocido por el juzgador sería el procesal, no así un interés de fondo. Hoy día no existen los mecanismos procesales adecuados para reclamar el derecho constitucional consagrado en el artículo 4°, párrafo quinto de la Ley Cimera.

Para el caso de que el lector quisiera abundar en el tema, la tesista recomienda dar lectura al voto particular 1/96 que en su momento emitiera Don Genaro Góngora Pimentel, en el asunto planteado por el Consejo de Directores de los Cien Internacional, A.C., una organización no gubernamental que representaba el derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de todos los mexicanos. Dicho criterio sostenido por el ilustre jurista mexicano, constituye un argumento importante tendente a reforzar los razonamientos dirigidos a que en México pueda estar legitimada para actuar una organización no gubernamental y hacer efectiva la protección del ambiente y el cumplimiento de los tratados internacionales aprobados por México.

4.- EL JUICIO DE AMPARO, ¿GARANTE DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO?

"¿Qué tiempos eran aquellos en que resultaba preciso derrochar paciencia e ingenio para aclarar un concepto tan inútil como el de interés directo?"

-Alejandro Nieto-

El sistema jurídico mexicano goza de prestigio mundial gracias al desarrollo de una brillante institución creada por Don Manuel Crescencio Rejón en mil ochocientos cuarenta, figura presentada a través de un proyecto que, desde su origen y en sustitución al Supremo Poder Conservador, fue magistralmente denominado *juicio de amparo* y que, con grandes expectativas, fuera en su momento incorporado a la Constitución Yucateca de mil ochocientos cuarenta, erigiéndose así como un mecanismo protector de tipo integral, al proceder, de manera amplia, contra leyes o decretos del poder legislativo, la legalidad de los actos del poder ejecutivo y la legalidad de los actos del poder judicial; lo que en resumidas cuentas implicaba la posibilidad jurídica de combatir leyes, actos genéricos y sentencias.³⁸⁷

Como características de la institución que en su momento concibiera Don Manuel Crescencio Rejón –y que fuera enriquecida por grandes juristas como Don Mariano Otero y Don Ignacio L. Vallarta-, se advierten, para efectos de una mejor comprensión de este último apartado de tesis, dos ideas fundamentales:

- El juicio de amparo procede a instancia de parte agraviada, es decir, por la vía de acción y no de excepción.

³⁸⁷ Cfr. Padilla, José R. *Sinopsis de Amparo*. 6ª Edición. Cárdenas Editor Distribuidor. México. 2001. pp. 97-100.

- El principio de relatividad, consistente en que las sentencias de amparo sólo obligan a quienes sean parte en el proceso sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto que lo motivare. (*Fórmula Otero*)

Resulta trascendente puntualizar tales referencias, en razón de que, de ahí partirá la suscrita para desarrollar su postura respecto a si en la actualidad nuestro sistema judicial realmente se erige, a través del juicio de amparo, como garante del medio ambiente adecuado al que se refiere el artículo 4º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La primera característica del juicio de amparo de Don Manuel Crescencio Rejón, precisada en párrafos anteriores, ha sobrevivido al tiempo, ya que, si bien es cierto, tal y como lo refieren los maestros Lucio Cabrera Acevedo y Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, el amparo en su primera etapa (1868-1882) podía ser interpuesto por un agraviado a nombre suyo y de un número indeterminado de personas,³⁸⁸ en su segunda etapa se fortaleció el individualismo del amparo, característica ésta que se contiene íntegramente en la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en el artículo 107, fracción I que a la letra señala:

(...)

“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:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada (...)”

Disposición que armoniza con otros ordenamientos como lo es la Ley de Amparo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, este último, aplicable

³⁸⁸ En mil ochocientos setenta y dos, se resolvió una controversia que se había planteado en contra de la orden de demoler un pórtico en la plazuela en la que se ubicaba la casa de la quejosa. La Corte otorgó el amparo a la agraviada aunque la orden no iba en contra de demoler la propiedad de esta última, sino el ambiente arquitectónico y natural en el que se localizaba la propiedad. Con dicha resolución, la Corte no sólo protegió a la quejosa, sino también a los vecinos y al ambiente de la comunidad. Criterio sumamente adelantado para la época, si consideramos que aún no nacían los derechos sociales y mucho menos los derechos humanos o de tercera generación.

supletoriamente al juicio de garantías, mismos que, respectivamente, en su parte conducente establecen:

Ley de Amparo

(...)

"Artículo 4º.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quién perjudique la Ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se tratara de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta Ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, su representante legal o por su defensor."

(...)

"Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

(...)

V.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso"

Código Federal de Procedimientos Civiles

"Artículo 1º.- Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario (...)"

Determinaciones normativas que nos remiten a la figura del *interés jurídico*, cuyo entendimiento resulta medular para llegar a conclusiones contundentes como la imperiosa necesidad de modificar la Ley de Amparo vigente, lo cual ya ha sido estudiado por los más altos juristas de nuestro país, quienes en el *Proyecto de Ley de Amparo*, plasman innovaciones tendentes a proteger los derechos fundamentales en una forma mucho más amplia, al vislumbrar que la importancia de su consagración y la existencia de garantías procesales efectivas, es requisito para que un estado pueda calificarse como democrático en sentido sustancial.

De las mesas de discusión que dieron lugar al *Proyecto de Ley de Amparo*, se desprenden reflexiones como la siguiente:

"Además del objeto de protección y los efectos de las sentencias, la cuestión más relevante del juicio de amparo tiene que ver con el tipo de interés exigido para solicitarlo. Hasta ahora, en nuestro país se ha seguido la idea de que para tal efecto es necesaria la existencia de un interés jurídico, identificado con el derecho subjetivo. Puede ser que en el pasado esa forma de relación entre la situación de las personas y sus posibilidades de acceso a los procesos fuera correcta, toda vez que se pensaba a la sociedad mexicana como altamente homogénea y debidamente representada por los órganos políticos competentes para la expedición de normas generales. Sin embargo, cuando la forma de representación de la sociedad de nuestros tiempos es la pluralidad política y cuando existe una lucha social para lograr la incorporación al orden jurídico de una serie de demandas sociales, no es posible seguir exigiendo que aquello cuya normativización se está demandando sea el contenido del derecho que se está exigiendo.

La forma de resolver el problema del interés para acudir al juicio tiene que ver, entonces, con la forma en que se vislumbran las posibilidades de acceso a la justicia. En este sentido, la forma extrema de solución radica en la previsión del interés simple, en tanto permite que cualquiera que tenga un reclamo se presente a juicio y logre la instauración de un litigio. Esta modalidad presenta, posiblemente, más inconvenientes que ventajas cuando llega a darse de forma generalizada y respecto de cuestiones tan complejas y delicadas como los juicios constitucionales, por lo cual la Comisión estimó que no era conveniente ni razonable proponerlo en el proyecto de Ley de Amparo.

Frente a la disyuntiva de mantener el sistema en sus términos actuales o abrir nuevas posibilidades de impugnación, la Comisión propone introducir el sistema intermedio que suele denominarse de interés legítimo. Se trata de una institución con un amplio desarrollo en el derecho comparado y con algunos antecedentes en el nuestro que, justamente, permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la

afectación directa a, un derecho reconocido por el orden jurídico –interés jurídico– o, y aquí está lo relevante, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico. Por su amplitud, este criterio de legitimación debe ser considerado a la luz de todas las hipótesis que puedan llegar a presentarse en el juicio. Por ello, la Comisión propone acotarlo tratándose de los actos o resoluciones provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos se están discutiendo las posiciones dentro de un litigio en el que, en principio, las partes tienen las mismas posibilidades procesales y los mismos medios de defensa, de modo tal que cualquier afectación de ese equilibrio por la postulación de un interés legítimo frente a otro jurídico, rompería el equilibrio procesal que siempre es necesario mantener.”³⁸⁹

Pero, ¿qué es el interés jurídico?. El Diccionario Jurídico Mexicano, a través del autor del tema, el maestro Francisco M. Cornejo Certucha -quien recoge ideas de grandes tratadistas del derecho como Rodolfo von Ihering, García Maynez, Roscoe Pound y Luis Recasens Siches-, expone el interés jurídico en dos acepciones, estableciéndolo por un lado, como la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho, y por otro, enfocándolo en materia procesal y refiriéndose a éste como la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional.³⁹⁰

Para efectos del presente trabajo, consideraremos el interés jurídico como la facultad que tiene el gobernado de acudir a los tribunales de la Federación para que su derecho legítimamente tutelado, al ser desconocido o vulnerado por una autoridad, le sea reconocido o se impida su trasgresión.

El interés jurídico, se equipara entonces al concepto *derecho subjetivo*, y está íntimamente ligado al vocablo *agravio*. En ese tenor, debemos tomar en

³⁸⁹ <http://www.scjn.gob.mx/Asuntos/Amparo/ProyectoLeyDeAmparo1.htm>

³⁹⁰ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. pp. 1,776-1,778.

cuenta que si un acto de autoridad no causa éste, no puede hablarse de un interés jurídico y por ende no se estará en posibilidad de intentar válidamente la acción de amparo contra dicho acto.

Para la procedencia de la acción constitucional, no basta que sea impulsada por un interés cualquiera; resulta imprescindible que dicho interés descansa en un derecho derivado de la ley a exigir del gobernante determinada conducta, positiva o negativa, y, como consecuencia lógica, que tenga como correlativo el deber del citado gobernante de realizar tal conducta. En esa tesitura, existe interés jurídico cuando se cuenta con un derecho, derivado de alguna disposición legal, a exigir de la autoridad determinada conducta. En otras palabras, el interés jurídico se reputa como la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho, la cual debe depositar, a favor de la persona, la facultad de exigir.³⁹¹

El interés jurídico se presenta como la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que al ser transgredido por la actuación de la autoridad, faculta al agraviado para acudir ante el órgano jurisdiccional demandado la reparación de dicha vulneración, por tanto, el interés jurídico debe entenderse como el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de garantías individuales en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa o daño en los derechos o intereses del particular, valiendo la pena distinguir dicho interés jurídico de los denominados interés legítimo e interés simple, para lo cual, estimo ilustrativo invocar el siguiente criterio sostenido por el Máximo Tribunal de la Nación:

"INTERÉS JURÍDICO, INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN. El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es

³⁹¹ Cfr. Góngora Pimentel, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*. 8ª Edición. Porrúa. México. 2001. pp. 83-88.

decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en esencia de dos elementos inseparables, a saber: la facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute cualquier órgano del Estado). 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 ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no hay 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 a favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sin oque consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o sea benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, envista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepe o no se ajuste a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección puede hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las hayan originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente. Amparo en revisión 2747/690. Alejandro Guajardo y otros (acumulados). 18 de enero de 1972. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Abel Huitrón. Séptima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Vol 37. Primera Parte. P 25. Informe 1972, primera parte. Pleno p. 340. Apéndice 1917-1985, primera parte, Pleno, Tesis 59 p. 126) "

En conclusión, el interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado, de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir al juicio de garantías y no otra persona.

En nuestro país, el juicio de garantías se supedita a una serie de principios de procedencia, entre los que destaca la instancia de parte agraviada, tema por

demás apasionante sobre el cual podrían desarrollarse innumerables temas de tesis, máxime si en ese aspecto, el Poder Judicial es más que estricto, postura que se manifiesta a través de los siguientes criterios, mismos que tienen relación con la materia ambiental:

“INTERÉS JURÍDICO. LOS VECINOS DE LA COLONIA EN LA QUE SE UBICA UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL, CARECEN DE, PARA IMPUGNAR SU APERTURA O CLAUSURA. Los habitantes de la colonia en la que se pretende que funcione o esté funcionando un determinado giro mercantil, carecen de interés jurídico para impugnar cualquier acto en torno al mismo, en virtud de que la ley no les reconoce ningún derecho susceptible de proteger por el sólo hecho de habitar en la misma colonia en la que se ubica el negocio; por tanto, la clausura y cancelación del permiso, son facultades reservadas para la autoridad, la que en todo caso está sujeta a la responsabilidad pertinente por realizar su labor en contravención a los ordenamientos vigentes. Tesis aislada. Tesis I.4º. a.146. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IV. Septiembre 1996. Amparo en revisión 964/96. Marcelino Bouzón Fernández. 5 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretario: Luis Enrique Ramos Bustillos.”

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO, DE LOS RESIDENTES DE UN ÁREA AFECTADA EN RELACIÓN CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 47, COINCIDENTE CON EL ACTUAL 57 DE LA LEY RELATIVO, SÓLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE SE ACUDIÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE. El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada. Contradicción de tesis 29/94. Entre las sustentadas por las anteriores Tercera y Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. No. de Registro 199,493. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Enero 1997. Tesis P./J.5/97. Página 6.”

“ECOLOGÍA. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO EN CONTRA DE LEYES DE ESA MATERIA. CORRESPONDE A LA COMUNIDAD COMO TITULAR DE LOS DERECHOS COLECTIVOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). La noción de interés jurídico se encuentra estrechamente

ligada con el principio de relatividad establecido en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los efectos de una sentencia de amparo. La fracción II del citado precepto constitucional señala que "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare." Así mismo, cuando se otorga el amparo en contra de una ley, el efecto de la sentencia es proteger al quejoso en contra de su aplicación presente y futura, con lo que se respeta el principio de relatividad citado, como lo ha determinado este alto tribunal en la tesis que lleva por rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. Lo anterior significa que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión, tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, mas no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Ahora bien, los artículos 9º de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México; 1º, fracción VIII, 15, fracciones I y II, 18 y 157 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (vigentes en febrero de 1993), contienen disposiciones en materia ecológica relativas a una comunidad determinada, estableciendo derechos a favor de las personas físicas y morales que la integran y residen en el lugar, lo que podría considerarse como un derecho colectivo que da interés jurídico a la propia colectividad para que por sí misma o por medio de su representante legítimo pueda promover el juicio de amparo. De ello se sigue que cuando lo promueve una asociación cuya pretensión radica, no en salvaguardar algún derecho que le otorgue la ley por encontrarse dentro de su hipótesis, sino que se proteja a la colectividad que no representa y se haga una declaración general respecto de la ley y decreto reclamados, se está en la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues de admitirse la procedencia del amparo y en el supuesto de que el mismo tuviera que otorgarse, se estaría ante el problema de determinar los efectos de la sentencia, los cuáles no podrían ser otros que los señalados y que vulnerarían claramente la fracción II del artículo 107 constitucional, lo que jurídicamente no puede acontecer. Amparo en revisión 435/96. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A.C. 29 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga M. Sánchez Cordero. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de junio en curso, aprobó, con el número CXII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de junio de mil novecientos noventa y siete."

Tales criterios al entrelazarlos con la materia ambiental dan lugar a varios cuestionamientos:

¿Resulta suficiente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemple en su parte dogmática, -artículo 4º, párrafo quinto concretamente- el derecho a un medio ambiente adecuado?

¿Cualquier gobernado, ante un acto de autoridad que atente en contra de ese medio ambiente adecuado que alude la Ley Cimera, se encuentra legitimado para promover el juicio de garantías?

Para acreditar un agravio personal y directo, ¿es suficiente la invocación lisa y llana del artículo 4º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o debemos admincularlo con alguna otra actuación o procedimiento previo?

Las respuestas a tales preguntas, son materia propia no sólo del intercambio de ideas entre juzgadores, pues el esclarecimiento de éstas también incumbe a legisladores, estudiosos del derecho, doctrinarios y autoridades administrativas, máxime si el derecho a un medio ambiente adecuado, -al igual que los derechos al consumidor- es considerado, en diversas declaraciones internacionales, como un interés colectivo, un interés difuso; conceptos que bien podrían ser materia de trabajos de tesis vanguardistas, ya que, al ser la protección al ambiente y a dicha clase de intereses, derechos humanos y sociales de reciente creación, un estudio efectivo de éstos, contribuiría a consolidar la tendencia mundial de facilitar la protección de los derechos fundamentales y con ello, fortalecer el estado de derecho, a fin de cuentas, la instauración de tales figuras atenderían a nuevas necesidades sociales mundiales.

Me parece ilustrativo considerar la tesis que la doctrina brasileña ha desarrollado al respecto, al distinguir los intereses difusos de los colectivos. Mientras estos últimos son comunes a una colectividad de personas entre las que existe un vínculo jurídico -condóminos, colegios de profesionistas, etc.-, los primeros no gozan de dicho vínculo sino son fruto de situaciones contingentes o

accidentales -vivir en la misma región, consumir el mismo producto, vivir en iguales circunstancias, etc.-³⁹²

Los doctrinarios convergen en la idea de que, tanto intereses difusos como colectivos, son categorías metaindividuales, supraindividuales, al no pertenecer a un titular determinado.

Las disposiciones establecidas a favor de un interés colectivo o de porte difuso, demandan, para ser eficaces, una modificación de las reglas admitidas para el funcionamiento de los derechos de corte tradicional o estrictamente subjetivos, postura esta última que permea en nuestra Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en términos de su redacción actual.

A guisa de ejemplo, basta darle lectura al sentido que los juzgados de distrito han impreso a sus conclusiones judiciales, concretamente en el caso en que los quejosos señalan como acto reclamado la construcción del segundo piso o nivel de las vías de comunicación denominadas *Viaducto y Periférico* y como conceptos de violación, la vulneración al artículo 4º, párrafo quinto de la Ley Címera:

"En el presente caso el quejoso no demostró el interés que le asiste para ocurrir a promover el presente juicio de amparo, ya que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107 fracción I de la Constitución General de la República y 4º de la Ley de Amparo en relación con la fracción V del artículo 73 de este ordenamiento, el juicio de garantías se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, lo que significa que, uno de los presupuestos para la procedencia de la acción constitucional es la comprobación plena del interés jurídico del quejoso, pudiendo hacerlo durante toda la substanciación del juicio, por medio de cualquiera de los medios de prueba previstos por las leyes; sin embargo, no basta para tenerse por acreditado dicho interés jurídico por el solo hecho de manifestar bajo protesta de decir verdad que el acto reclamado afecta su esfera jurídica protegida por la ley, o que éste se tiene por demostrado al presentar la demanda respectiva, lo que implica únicamente la pretensión de excitar al órgano jurisdiccional, pero no la comprobación de que el acto reclamado lesione su interés jurídico.

³⁹² Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. Op. Cit. pp. 27-34.

(...) para la procedencia del juicio de amparo, se requiere que el acto reclamado cause un perjuicio real y directo a la persona física o moral afectada, lo cual ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, ya sea en su persona o en su patrimonio y, que es en este caso que provoca la acción constitucional y, en ese sentido, cabe precisar que, así como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos; de igual forma, las afectaciones deben ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse fehacientemente y no inferirse con base a presunciones; de tal modo que la naturaleza del acto reclamado es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera jurídica del particular, sin que pueda en consecuencia actualizarse un agravio cuando los daños y perjuicios que una persona pueda sufrir, no afectan real y efectivamente sus bienes legalmente amparados y, en el caso, la quejosa no acreditó que el acto reclamado le cause un perjuicio a su esfera jurídica protegida por la Ley, por lo que, en tales circunstancias, al surtirse la causa de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 73 de la Ley de Amparo, no procede entrar al estudio de fondo del asunto y, en ese orden de ideas, con fundamento en el diverso artículo 74, fracción III, de la misma Legislación, debe decretarse el sobreseimiento correspondiente en el presente juicio de amparo”.³⁹³

No obstante tal postura, algunos miembros del poder judicial se han manifestado simpatizantes de las acciones colectivas y su necesaria procedencia. Tal es el caso del Dr. Genaro Góngora Pimentel, quien en su voto particular correspondiente al expediente varios 1/96 promovido por el Consejo de Directores del Grupo de los Cien Internacional, dejó entrever la necesidad de revisar el concepto de interés jurídico y la tesis tradicional de la Suprema Corte de Justicia sobre ese tema. Ello, al subrayar que “los derechos que puedan tener los particulares y las asociaciones civiles en materia de protección al ambiente es de suma importancia y habrá que determinar, si por el contenido del Acuerdo suscrito por México con los Estados Unidos de América y Canadá, se trata de disposiciones que solamente generan situaciones hipotéticas de beneficio general que no constriñen a las autoridades frente a los particulares, o si únicamente obligan a los particulares entre sí y frente a la autoridad, o si, finalmente, se trata de acciones, derechos o procedimientos que los particulares pueden ejercer y que la autoridad tiene el deber de actuar en determinado sentido”.³⁹⁴

³⁹³ Juicio de Amparo 804/02-VII, promovido por Alejandro Martínez Álvarez, radicado en el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

³⁹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Instancia: Segunda Sala, época 9. Tomo : IV. Noviembre 1996. Tesis 2º CII/96 P 212)

Inquietudes como la que se ha establecido en el párrafo inmediato anterior, se reflejan en el *Proyecto de Ley de Amparo*, para el cual cabe señalar, se creó una *Comisión de Análisis de Propuestas*, integrada por los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Humberto Román Palacios, Presidente de la Comisión, y Juan N. Silva Meza; por los Magistrados de Circuito César Esquinca Muñoa y Manuel Ernesto Saloma Vera; por los connotados académicos José Ramón Cossío Díaz y Héctor Fix-Zamudio, así como por los reconocidos abogados postulantes Javier Quijano Baz y Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, quienes convocaron a participar, recibieron, sistematizaron, discutieron y ordenaron las propuestas -alrededor de mil cuatrocientas-, para finalmente, redactar un *Proyecto de Ley de Amparo*.³⁹⁵

Entre los principios que se discutieron en el *Proyecto de Ley de Amparo*, se encuentra la derogación de la *Fórmula Otero* y la ampliación del *interés jurídico*, tema este último, al que he venido haciendo referencia, y sobre el cual, en armonía con los razonamientos que a lo largo del presente capítulo se han establecido, no puede soslayarse que en nuestro país se ha seguido la idea de que para la procedencia del juicio de garantías, es necesaria la existencia de un *interés jurídico*, identificado con el *derecho subjetivo*.

En el pasado, esa forma de relación entre la situación de las personas y sus posibilidades de acceso a los procesos, seguramente era la correcta, toda vez que se pensaba a la sociedad mexicana como altamente homogénea y debidamente representada por los órganos políticos competentes para la expedición de normas generales, sin embargo, cuando la forma de representación de la sociedad de nuestros tiempos es la pluralidad política y cuando existe una lucha social para lograr la incorporación al orden jurídico de una serie de demandas sociales, no es posible seguir exigiendo que aquello cuya normativización se está demandando sea el contenido del derecho que se está exigiendo.

³⁹⁵ <http://www.scjn.gob.mx/Asuntos/Amparo/ProyectoLeyDeAmparo1.htm>

La inquietud referida en el párrafo anterior, la reproduce el Dr. David Genaro Góngora Pimentel en la misiva que dirigió el diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve a la Comunidad Jurídica Mexicana, de la cual se desprende la siguiente afirmación: “Hoy más que nunca, la sociedad requiere contar con un sistema de justicia moderno que sea capaz de asegurar una pronta, completa e imparcial administración de justicia”.³⁹⁶

En ese sentido, el *Proyecto de Ley de Amparo* propone un sistema intermedio entre interés jurídico e interés simple, que suele denominarse interés legítimo, institución con un amplio desarrollo en el derecho comparado y con algunos antecedentes en nuestro sistema legal –recordemos el contenido del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal-, que justamente, permitiría constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la afectación directa a, un derecho reconocido por el orden jurídico –interés jurídico– o, -y aquí está lo relevante-, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación legal derivada del propio orden jurídico. Obviamente la inserción de tal idea requiere paralelamente de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en términos de lo que ha redactado la *Comisión de Análisis de Propuestas*, respondería entonces a la siguiente hipótesis normativa:³⁹⁷

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

“I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia del titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos previstos en el artículo 103 y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su propia situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa (...)”

³⁹⁶ <http://www.scjn.gob.mx/Asuntos/Amparo/ProyectoLeyDeAmparo1.htm>

³⁹⁷ Cfr. <http://www.scjn.gob.mx/Asuntos/Amparo/ProyectoLeyDeAmparo1.htm>

Con lo cual, se armonizaría con la reforma a la ley reglamentaria, la cual contemplaría al respecto:

"Artículo 4o. Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos previstos en el artículo primero y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su propia situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa (...)" ³⁹⁸

Transformándose, evidentemente, el acceso a la acción de amparo, en razón de que, se pasaría del *interés jurídico* al *interés legítimo*, volviendo a la esencia, naturaleza y orígenes protectores del juicio de amparo.

Si se han destinado algunos párrafos a hacer referencia al *Proyecto de Ley de Amparo*, es con el objeto de ilustrar el proceso de actualización del constitucionalismo mexicano moderno, habida cuenta que, las reformas que se plantean, reflejan los cambios y transformaciones que surgen en el devenir social, la forma en que se dotan de nuevos valores y la forma de expresión de las modificaciones a los principios que sustentan a las instituciones y derechos que se consagran en nuestra Constitución Política.

Tomando en cuenta que el amparo se presenta como la piedra angular para la defensa de nuestra Constitución y los derechos fundamentales de los ciudadanos, dentro de los cuales se encuentra el derecho a un medio ambiente adecuado -este último no solamente referido al concepto de la salud humano o a lo que sería saludable para el hombre, sin también a lo que sería ecológicamente apropiado, esto es, benéfico para el respectivo ecosistema, incluido el hombre-, no basta con su reconocimiento, siendo necesario sí, hacerlo realmente efectivo a través de las garantías procesales correspondientes que permitan el acceso a una verdadera justicia ambiental, sin obviar claro, que la legitimación para accionar el

³⁹⁸ <http://www.scn.gob.mx/Asuntos/Amparo/ProyectoLeyDeAmparo1.htm>

aparato de justicia federal, es sólo uno de los componentes de lo que se podría llamar *justicia para el medio ambiente*.

Al respecto, el maestro Raúl Brañes Ballesteros precisa: "Hay que destacar que el establecimiento en la Constitución Política del derecho humano fundamental a un medio ambiente adecuado debe tener en cuenta la distinción que suele hacerse entre las normas preceptivas y las normas programáticas de una Carta Fundamental. Las primeras son disposiciones que generan derechos y obligaciones que pueden hacerse efectivos de inmediato y, por tanto, están dotadas de la coercitividad propia de una norma jurídica. En consecuencia, el titular de esos derechos tiene la posibilidad de exigir la tutela jurisdiccional de los mismos, mediante los recursos judiciales que le franquea la ley, empezando por la propia Constitución Política. Las segundas en cambio, son disposiciones que simplemente establecen directivas de acción para los poderes públicos, de modo que los derechos que ellas establecen no son "derechos" en el sentido propio de la expresión, sino meras expectativas, que carecen de tutela jurisdiccional y que el Estado debe procurar satisfacer mediante acciones apropiadas para ese efecto. En consecuencia, el derecho humano fundamental a un ambiente adecuado debe ser establecido mediante una disposición que tenga fuerza preceptiva o prescriptiva, lo que implica que puede hacerse efectivo a través de las garantías procesales que se establezcan para ese efecto."³⁹⁹

Con base en la redacción de la Constitución Política y la Ley de Amparo vigentes, se restringe la finalidad proteccionista del juicio de garantías, ante su limitada legitimación para promoverlo dado el interés jurídico requerido, identificado como *derecho subjetivo*, lo cual se traduce en una dificultad del gobernado para hacer valer medios de impugnación en contra de actos de autoridad que atenten en contra del medio ambiente adecuado que refiere el numeral 4º, fracción quinta de la Ley Cimera.

³⁹⁹ Brañes Ballesteros, Raúl Op. Cit. pp. 693 y 694.



La conceptualización de *interés jurídico* no se compecede de las necesidades de la sociedad moderna ni da respuestas a los retos del derecho público contemporáneo.

Si bien es cierto el derecho a un medio ambiente adecuado ha tenido un desarrollo aceptable en nuestro sistema jurídico, también resulta cierto que dicha incorporación paulatina no ha alcanzado su máximo punto evolutivo. Al parecer, ésta se ha realizado sin una clara diferenciación entre dos derechos; el derecho al medio ambiente adecuado como derecho a disfrutar directamente de los parámetros idóneos de la biosfera y el derecho a su protección, como prerrogativa a que las instituciones públicas provean instrumentos para prevenir la degradación, proteger y restaurar, donde fuese necesario, el medio ambiente. Dicha confusión, impide llevar el derecho al medio ambiente adecuado al nivel de máxima protección jurídica.

Tocante al segundo principio de amparo al que hicimos referencia al inicio del presente capítulo, a saber la llamada *Fórmula Otero* o relatividad de las sentencias, -institución que ha subsistido en nuestro sistema jurídico por más de ciento cincuenta años-⁴⁰⁰ es importante partir de la forma de regulación actual de ésta; por tanto, resulta fundamental tomar en cuenta el contenido de los artículos 107 fracción II constitucional y 76 de la Ley de Amparo, mismos que a la letra precisan:

"Artículo 107.- 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:

(...)

Fracción II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare (...)

(...)

⁴⁰⁰ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. Op. Cit. p. 81.

"Artículo 76.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Lo anterior significa que, los efectos de la sentencia, se limitan a la persona o personas que hubiesen promovido el juicio de garantías.

Al respecto, el maestro Genaro Góngora Pimentel plantea "Si la sentencia niega el amparo solicitado, esto no impide que otro u otros que están en un caso idéntico lo soliciten; si por el contrario la sentencia lo otorga, sólo aprovecha a los que promovieron el juicio; los demás aunque se encuentren en un caso perfectamente igual no pueden alegar como ejecutoria el fallo pronunciado para resistir el cumplimiento de la ley o acto que lo motivó."⁴⁰¹

Relacionando el principio de amparo que nos ocupa con la tutela de la garantía constitucional consagrada en el artículo 4º, párrafo quinto de la Ley Cimera, habida cuenta que, a lo largo del presente ensayo se ha sostenido la necesidad de contar con acciones procesales que permitan acceder a una justicia ambiental -entre las cuales se encuentran las llamadas acciones colectivas o de grupo-, no debe pasar inadvertido que, una reforma a la *Fórmula Otero*, podría significar un avance sustancial para alcanzar una verdadera tutela judicial del derecho al medio ambiente adecuado, para lo cual, el efecto de las sentencias en los asuntos relacionados con el artículo constitucional de mérito, tendría que ser *erga omnes*, es decir, con efectos generales, abarcando a todo el grupo representado, ya sea pequeño o que comprenda a toda una nación o a la humanidad.

Al respecto, el maestro Lucio Cabrera Acevedo, en su libro *El Amparo Colectivo Protector del Derecho al Ambiente y de otros Derechos Humanos*, argumenta que, una de las acciones que coadyuvarían a hacer efectivo el derecho

⁴⁰¹ Góngora Pimentel, Genaro. Op. Cit. p. 557

fundamental a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, sería, entre otras, suprimir la fracción segunda del artículo 107 de la Constitución Política, derogación que no debe estar limitada al amparo contra leyes, sino que debe ser una derogación total o bien hacer una referencia expresa al amparo colectivo como una especie de las acciones de grupo o colectivas al cual no es aplicable dicha fórmula.

El connotado jurista sugiere que la reforma a la *Fórmula Otero*, podría quedar como sigue: "Cuando sea concedido el amparo para proteger el derecho a un medio ambiente adecuado, la sentencia tendrá efectos generales."⁴⁰²

Una idea similar, pero incompleta y limitada, se encuentra desarrollada en el *Proyecto de Ley de Amparo*, del cual se desprende la anulación o modificación de una ley con efectos generales; es decir, la modificación de la *Fórmula Otero*.

El artículo 232 del proyecto en cuestión, reza:

"Artículo 232. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procederá a hacer la declaratoria general correspondiente."

Lo anterior se traduce en que, aún cuando se introduce la declaración con efectos generales, el proyecto en cuestión pugna porque se mantenga también la declaración con efectos relativos o *Fórmula Otero*. Así, se propone que se continuará manteniendo el sistema de los efectos individuales, puesto que la declaración general sólo podrá lograrse una vez que se hayan dictado tres sentencias estableciendo la inconstitucionalidad de una norma general y siempre que concurra una votación calificada. Respecto a los tres casos individuales necesarios para posibilitar la declaratoria o en todos aquellos en que esa mayoría calificada no se obtenga, el efecto seguirá siendo relativo. Por el contrario, cuando

⁴⁰² Cabrera Acevedo. Lucio Op. Cit. p. 82.

se logre esa mayoría en ese número de asuntos, el Pleno de la Suprema Corte deberá declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada con efectos plenamente generales, mismos que deberá incluir aquellas normas o disposiciones cuya validez derive de la que hubiere sido anulada.⁴⁰³

Por último, estimo ilustrativo referir que, si bien es cierto el Poder Judicial ha encaminado esfuerzos para reconocerle prioridad a la materia ambiental, lo cual se refleja en los siguientes criterios jurisprudenciales:

“EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE FACULTA A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA IMPONER UNA CLAUSURA TEMPORAL, PARCIAL O TOTAL, NO TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. La potestad concedida a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en el referido precepto, para ordenar la clausura temporal, total o parcial, de fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre y recursos forestales o se desarrollen actividades que impliquen un riesgo inminente de desequilibrio ecológico, de daño o deterioro grave de los recursos naturales o de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, no transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en el artículo 16 de la Constitución Federal. Ello es así, porque el precepto impugnado no genera incertidumbre a los gobernados ni permite actuaciones arbitrarias de la autoridad, ya que las circunstancias que dan origen a la imposición de la clausura temporal, total o parcial, se encuentran definidas en la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, específicamente en su artículo 3o., donde se precisan los conceptos de contaminación, desequilibrio ecológico, ecosistema y recurso natural, parámetros que acotan el ejercicio de esa facultad discrecional, cuya finalidad es la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente en el territorio nacional. Además, el hecho de que en el artículo combatido se conceda a la autoridad administrativa un margen de discrecionalidad para determinar el riesgo, daño o deterioro graves y las repercusiones peligrosas que producen las actividades de los particulares, y con base en ello la procedencia de una clausura total o parcial, no significa que se permita la arbitrariedad, pues su actuación siempre se encuentra sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación. Amparo en revisión 3002/98. Campamento Activo Potrero Redondo, S.A. de C.V. 15 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el proyecto Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Andrea Nava Fernández del Campo. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXXV/2000, la tesis aislada que antecede;

⁴⁰³ www.scjn.gob.mx/Asuntos/Amparo/ProyectoLeyDeAmparo1.htm

y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil.”

“PROTECCIÓN AL AMBIENTE, ARTÍCULO 170 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA. NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CON LA CLAUSURA QUE ESTABLECE. Los artículos del 167 al 170 y del 176 al 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente previenen, esencialmente, que cuando la autoridad ordenadora reciba el acta de inspección, fundada y motivadamente requerirá al interesado para que adopte de inmediato las medidas correctivas de urgente aplicación; asimismo, para que dentro del término de diez días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas en relación con los hechos y omisiones asentados en el acta de inspección, y así, una vez oído el presunto infractor y desahogadas las pruebas, se dicte la resolución que corresponda dentro de los treinta días hábiles siguientes, la que se notificará al interesado. En la resolución administrativa se señalarán, o en su caso se adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas. Dicha resolución admite en su contra el recurso de inconformidad que debe interponerse dentro de los quince días siguientes, e incluso puede suspenderse su ejecución, siempre que se cumplan determinados requisitos previstos en el artículo 180. De ahí que el afectado sí es oído con motivo de ese acto y, aunque la garantía no es previa, ello se justifica por el interés de la sociedad en preservar la vida de los habitantes y el medio que los rodea, frente a casos de peligro o riesgo inminentes. Amparo en revisión 1355/95. Inmobiliaria Rama, S.A. de C.V. 6 de enero de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Neófito López Ramos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintidós de abril en curso, aprobó, con el número LXII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y siete. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Mayo de mil novecientos noventa y siete, Tesis P. LXII/97, página 168.”

“SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE EN CONTRA DE UN DECRETO EXPROPIATORIO QUE TIENDE A PRESERVAR Y CONSERVAR EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. Cuando la expropiación de un inmueble cuya desposesión y demolición se reclama, tiene por objeto o causa, el de establecer una zona prioritaria de preservación y conservación del equilibrio ecológico, en los términos del artículo 1º de la Ley de Expropiación; no procede la concesión de la medida suspensiva solicitada, porque ello impediría la ocupación inmediata y total del referido inmueble y la realización del objeto de la expropiación, en perjuicio del orden público e interés social, previsto en el artículo 124 de la Ley de Amparo, ya que la protección ecológica constituye en la actualidad, una necesidad inaplazable de salud pública. Queja 193/89. Presidente de la República. Jefe de Departamento del Distrito Federal y otras autoridades. 8 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Atzimba Martínez Nonoalco.”

No menos cierto es que existen posturas que sostienen lo contrario:

"REVISIÓN FISCAL. EL TIPO DE MATERIA SOBRE LA QUE VERSE EL ASUNTO DE ORIGEN, NO BASTA PARA ACREDITAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, NECESARIAS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. Si bien las ramas del derecho administrativo relativas a las materias forestal y ambiental son de interés social y orden público, sin embargo, para efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, ello no vuelve por sí a todos los asuntos de esos ramos en importantes y trascendentes, puesto que la misma razón habría en mayor o menor medida, en los casos de esa y otras materias para considerarlos así; es decir, tan importante y trascendente es la cuestión forestal como la ambiental, la de aguas, la fiscal, la migratoria, la minera, etcétera; de ahí que no basta el tipo de materia sobre la que verse el asunto para que se estime que reúne la característica de importante y trascendente, sino que debe guardar particularidades tales que lo tinten así, y eso es lo que toca demostrar con argumentos suficientes a la autoridad que intenta el recurso de revisión. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV. Noviembre de 2001. Tesis. VI.3º. A. J/6. Página 467. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. Revisión fiscal 129/2001. Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Puebla y otro. 16 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: Juan Carlos Ríos López. Revisión fiscal 138/2001. Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Puebla. 4 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jesús Valencia Guerrero. Revisión fiscal 151/2001. Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Puebla. 4 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Eduardo Edmundo Rocha Caballero. Revisión fiscal 167/2001. Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Puebla. 4 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jesús Valencia Guerrero. Revisión fiscal 181/2001. Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y otro. 4 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: Jorge Arturo Gamboa de la Peña."

"REVISIÓN FISCAL. SU IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA NO DEPENDE DE LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA LEY APLICADA CORRESPONDA AL ORDEN PÚBLICO, NI TAMPOCO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Invocar como motivo de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión fiscal, en términos del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, la calidad de la legislación enderezada a regular el equilibrio ecológico y la protección ambiental, que son de orden público e interés social, así como la circunstancia de la relevancia de la función jurisdiccional del Poder Judicial Federal, resulta ineficaz e insuficiente para cumplir con tales supuestos, ya que para justificar dicha procedencia es necesario que la autoridad recurrente razone por qué el asunto no es común a los que en la mayoría conoce el Tribunal Fiscal, y cómo es que sus efectos son de índole grave, no pasando inadvertido que en la resolución de la Sala Fiscal combatida, no se dilucidan las cuestiones precitadas ni se controvierte el fin de la legislación ambiental; tampoco se impide o entorpece la función de la autoridad recurrente, ni se menoscaba lo referente a la trascendencia de la función jurisdiccional. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX. Marzo de 1999. Tesis VIII. 1º.23 A. Página 1457. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO. Revisión fiscal 185/98. Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y en representación de los CC. Procurador Federal de Protección al Ambiente y Delegado de esa Procuraduría en el Estado de Chihuahua. 13 de enero de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: René Silva de los Santos. Secretario: Roberto Rodríguez Soto.”

“REVISIÓN FISCAL. EL HECHO DE QUE EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, NO BASTA PARA TENER POR ACREDITADOS LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO. De la interpretación teleológica del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, así como del análisis de la evolución de su contenido, se advierte que, a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, en él se estableció el recurso de revisión fiscal como un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a favor de las autoridades que obtuvieran un fallo adverso en los juicios de nulidad, cuya procedencia está condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos formales, como lo es el relativo a la legitimación, y de fondo, como lo son, entre otros, la cuantía y la importancia y trascendencia del asunto. Ahora bien, la importancia y trascendencia en el referido precepto se prevén como elementos propios y específicos que concurren en un determinado asunto que lo individualizan y lo distinguen de los demás de su especie, lo que constituye propiamente su característica de excepcional por distinguirse del común de los asuntos del mismo tipo, de manera que las citadas importancia y trascendencia son cualidades inherentes a cada caso concreto y como tales deben analizarse individualmente en cada revisión interpuesta. En consecuencia, si bien las ramas del derecho administrativo relativas a las materias forestal y ambiental son de interés social y orden público, para efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, ello no convierte los asuntos de esas ramas en importantes y trascendentes,, ya que igual razón habría, en mayor o menor medida, en los casos de otras materias para considerarlos así; es decir, tan importante y trascendente es la cuestión forestal como la ambiental, la de aguas, la fiscal, la migratoria, la minera, etcétera; de ahí que no basta el tipo de materia sobre la que verse el asunto para que se estime que reúne la característica de importante y trascendente, sino que debe guardar particularidades que lo tornen así, toda vez que la finalidad que persigue el artículo en comento es restringir los casos que pueden ser revisados por el Tribunal Colegiado de Circuito, privilegiando los asuntos que sean importantes y trascendentes. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 2ª./J. 153/2002, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Enero de 2003, página 667.”

Lo cual permite dilucidar la necesidad de replantear nuestra magna institución procesal federal, para que ésta se desarrolle en armonía con la dinámica social actual y, sobretudo, permita al administrado, acceder a una verdadera justicia ambiental, ya que, si bien es cierto parece existir una postura que hoy día tiende a anteponer la cuestión ambiental por encima de intereses

particulares, también es cierto que aún falta un largo camino por recorrer para que realmente armonice ese establecimiento a nivel constitucional que tenemos de gozar de un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo y bienestar, con su tutela jurisdiccional, esto es, contar con una oportunidad real de hacer efectivo el contenido del artículo 4º, párrafo quinto de nuestra Carta Magna, a través de garantías procesales que para tal efecto se establezcan.

5.- CONSIDERACIONES FINALES

Primera.- Habida cuenta que el Distrito Federal no solamente es la sede de los poderes de la Unión y la capital de la República, sino la "ciudad más grande del mundo", ello implica un doble esfuerzo de sus gobernados, quienes constantemente deben adecuar la normatividad a la dinámica de hechos vertiginosa que presenta el Distrito Federal, a lo que evidentemente no escapa el medio ambiente.

Segunda.- La gestión ambiental, entendida como el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente, agrupa a distintos actores tanto del gobierno como de la sociedad civil, generándose así una dinámica integral cuyo fin ulterior es sumar esfuerzos tendientes a preservar y mejorar el medio ambiente en beneficio del hombre y su posteridad.

Tercera.- Hoy día, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, resulta insuficiente para lograr la tutela real de la garantía contenida en el artículo 4º, párrafo quinto de la Ley Címera, afirmación que claramente se ve reflejada en el *Proyecto de Ley de Amparo*, presentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del cual se desprende la imperiosa necesidad de adecuar el máximo sumario federal, a las necesidades y los tiempos actuales, con el fin último de dar lugar a que nuestro país cuente con un derecho moderno y dinámico, para lo cual, figuras como el *interés jurídico* y la *Fórmula Otero*, deben modificarse.

CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS

1.- EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO Y SUS IMPLICACIONES. Con la inclusión del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas en la parte dogmática de la Constitución Política, México engrosa la fila de países que han incorporado dicha prerrogativa en sus cartas fundamentales, lo cual es un acto lógico dentro del derecho internacional y tardío si lo comparamos con otras constituciones. Sin embargo, la prerrogativa constitucional en cuestión, debe acompañarse de disposiciones que tengan fuerza preceptiva o prescriptiva, lo que implica que pueda hacerse efectivo a través de las garantías procesales que para el efecto se instituyan.

Si bien es cierto nuestro país se ha sumado a la mayoría de las naciones del orbe al incluir el derecho al medio ambiente adecuado en la Carta Magna, ello, por si mismo no representa una garantía real que permita hacer efectiva dicha prerrogativa, en razón de que, desgraciadamente, ésta no fue acompañada de los mecanismos procesales correspondientes para su tutela, lo cual reduce dicha disposición a una norma programática; esto es a una simple expectativa que carece de tutela judicial y jurisdiccional.

La consagración del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, por lo menos crea una obligación de carácter moral para el legislador, el cual, en lo sucesivo, debe tomar medidas a fin de asegurar la realización del principio consagrado. Así mismo, dicha inscripción permite asignar, si no la prioridad, al menos la igualdad a la protección de la biosfera, en relación con otros intereses nacionales.

2.- EL PAPEL DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO. Hoy día, nuestra Carta Magna cuenta con bases constitucionales sólidas que reflejan la

preocupación gubernamental por definir la importancia que un medio ambiente adecuado representa para el desarrollo y bienestar de las personas.

La legislación federal encaminada a proteger el medio ambiente, ha evolucionado a la par de las exigencias que en el mundo fáctico se han presentado; ello le ha permitido muchas de las veces ubicarse a la cabeza del resto de la legislación de la materia, lo cual se ve reflejado en el hecho de que, en su momento, antes de que el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas fuera elevado a rango constitucional, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, incluyó como principio la siguiente referencia: "Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho".

En los últimos años, la legislación del Distrito Federal relacionada con la tutela medioambiental, ha presentado innovaciones interesantes, tales como los delitos ambientales y las normas ambientales para el Distrito Federal, figuras que se erigen en el mundo del deber ser como respuesta a una necesidad inaplazable, como lo es la protección de nuestro entorno físico.

3.- EL DERECHO COMPARADO Y LA TUTELA AMBIENTAL. Gracias al derecho comparado, hemos podido conocer los diferentes mecanismos de tutela adoptados por países del primer mundo y aquellos en vía de desarrollo, lo cual abre la posibilidad de que, en su caso, sean adoptadas figuras vanguardistas que permitan hacer realidad el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas.

4.-UNA GESTIÓN INTEGRAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. En el Distrito Federal -la ciudad más grande del mundo-, los actores principales de la gestión ambiental, han experimentado cambios trascendentes en sus estructuras, ello, con el fin ulterior de armonizar con la necesidad de hacer efectiva la garantía

constitucional contenida en el artículo 4°, párrafo quinto de la Ley Címera, lo cual en sí mismo, implica desplegar acciones integrales que involucren a la esfera gubernamental y social, pues la salvaguarda medioambiental es un asunto que debe preocupar a todos.

5.-LA NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA LEY DE AMPARO. El juicio de amparo, institución contenida en ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, resulta insuficiente para cubrir las exigencias jurídicas de una realidad cada día más dinámica que constantemente demanda una adecuación de normas congruente y eficaz.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 107 Constitucional y la Ley de Amparo que lo reglamenta, existen pautas muy estrictas para la procedibilidad de una acción de amparo, las cuales, por las características de los intereses colectivos o difusos de la materia ambiental, difícilmente serán superadas por los quejosos, pues, como he podido percatarme en el ejercicio profesional, la mayoría de los juicios que al respecto se promueven, son sobreesidos por falta de interés jurídico.

Las reglas de procedibilidad a las que he hecho alusión en el párrafo inmediato anterior son: i) El demandante tiene que ser afectado directo, idea que ha venido sosteniendo nuestro Máximo Tribunal así como los Tribunales Colegiados de Circuito, ligada a una idea patrimonial; es decir, el agraviado debe acreditar un interés jurídico directo que se traduce en un daño sufrido en su esfera patrimonial particular. Es el caso que, el patrimonio común constituido por el medio ambiente, es contrario a esta idea; ii) La afectación debe demostrarse como un daño sufrido por el agraviado y no por el daño causado por la autoridad por el hecho de autorizar la obra o actividad que viole el derecho constitucional que nos ocupa, cuando en materia ambiental, puede existir la posibilidad de que en muchos de los casos, los demandantes pueden ni siquiera ser vecinos o

residentes del sitio en donde se lleva a cabo la ilegalidad cometida, por lo que no se podría hablar de daño sufrido sino, en todo caso, de daño causado.

Lo anterior, conlleva a proponer una reforma sustancial respecto del interés exigido para promover legítimamente el sumario federal, debiendo pasar éste de un interés rígido, como lo es el interés jurídico, a un interés más laxo, como lo es el interés legítimo, mismo que es desarrollado exitosamente en ordenamientos como la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Actualmente, el juicio de amparo sólo procede contra actos de autoridad. Esto significa que sólo se podrá demandar el cumplimiento de ese derecho por esta vía, y sólo en el evento de que la actividad u obra que viola el párrafo quinto del artículo 4° de la Ley Cimera, haya sido sujeta de un permiso, autorización y/o licencia otorgada por alguna autoridad. En esa tesitura, procede preguntar, para el caso de que las actividades u obras que violaren ese derecho y que se lleven a cabo por cualquier particular sin permiso, autorización y/o licencia, ¿procedería el juicio de amparo con fundamento en la disposición fundamental de mérito?. La respuesta es no; luego entonces, es dable afirmar que hoy en día no existe un medio de defensa para el supuesto de que la vulneración constitucional sea llevada a cabo por un particular; lo cual nos lleva a declarar que resulta necesario que el legislador estudie la necesidad de incorporar la posibilidad de que el juicio de amparo sea interpuesto contra actos de particulares que atenten contra el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas.

Ubicándonos en el clásico supuesto de que en un juicio de amparo la autoridad responsable es una entidad de gobierno que autoriza cualquier obra o actividad en contravención a la legislación ambiental, se tendrá que definir, para la aplicación del quinto párrafo del artículo 4° constitucional, los conceptos *medio ambiente adecuado*, *desarrollo* y *bienestar*, los cuales bien podrían denominarse *conceptos jurídicos indeterminados*, definición cuyo contenido y significado si bien

es cierto no es tarea directa de la garantía constitucional en cuestión, sí lo es de los ordenamientos que rigen la materia, a través de los cuales, se puede regular el ejercicio de una nueva acción procesal, sus características, requisitos de procedibilidad y reglas claras para la definición de dichos conceptos. Ello es así pues, el hecho de que jurídicamente no se tenga el contenido de dichos conceptos, es igual a que no existan, y así, en todo caso, será el juez del conocimiento quien, caso por caso, deberá dotarles del significado debido.

Por su naturaleza, en materia ambiental se abre la posibilidad de que los demandantes sean en su mayoría comunidades u organizaciones civiles no lucrativas que muchas de las veces no gozan de una posición económica desahogada suficiente para cubrir las exigencias de un juicio de amparo. En ese tenor, sería benéfico reformar la Ley de Amparo por lo que hace a las garantías solicitadas dentro del incidente de suspensión del acto reclamado, concretamente aquellas destinadas a garantizar los daños que se pudieran causar al que lleva a cabo la obra o actividad -tercero perjudicado-.

Hoy día, la Ley de Amparo refiere que la sentencia tendrá el efecto de restituir al demandante en el goce de la garantía violada, debiendo la autoridad responsable, reestablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación decretada. En materia ambiental, esto entraña una remediación que muy probablemente el juez, traducirá en dinero cuyo destino, administración y gasto, se encuentra desprovisto de reglas para efectos de la remediación; por tanto, resultaría benéfico desarrollar a nivel procesal, ideas como reparación y compensación del daño ambiental o ecológico, las cuales ya encuentran cabida en la Ley Ambiental del Distrito Federal.

El amparo en materia ambiental, debe prescindir del principio de definitividad, o sea el agotamiento previo de los recursos y juicios ordinarios. La razón consiste en que se trata de proteger lo más rápido posible el ambiente, el cual es frágil y requiere de una pronta acción defensiva y preventiva pues

seguramente nos encontraremos con asuntos como el evitar la destrucción de un bosque o que una planta nuclear no explote, los cuales evidentemente requieren de una acción pronta y eficaz.

Habida cuenta de la naturaleza del derecho constitucional que nos ocupa, la tesista estima necesario que en un futuro no muy lejano, el legislador repare en la necesidad de incluir en la Ley de Amparo, un capítulo que regule de forma exclusiva el proceso de garantías en materia ambiental, así como hoy en día lo tiene la materia agraria, pues no olvidemos que, sin un medio ambiente adecuado, la permanencia y el desarrollo del hombre se vería imposibilitado, lo cual implicaría irremediablemente la desaparición de la especie humana.

6.- LA TRASCENDENCIA DE LA SALVAGUARDA AMBIENTAL. La naturaleza difusa del derecho al medio ambiente adecuado para la protección y desarrollo de las personas, ha orillado a las autoridades -legislativas, ejecutivas y judiciales-, a replantear los sistemas encaminados a la protección de éste, con el fin último que dichos sistemas sean convenientes a las exigencias actuales de la realidad y la sociedad. Anteriormente, al no reconocerse esta clase de derechos, no existía la necesidad de regularlos, lo cual hoy en día ha cambiado radicalmente, habida cuenta que, el hombre, se ha percatado que no puede soslayarse -y mucho menos postergarse- la defensa de un rubro tan delicado como el medioambiental, sin el cual, la continuidad de su propia especie se vería amenazada.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. 3ª Edición Actualizada. Porrúa. México. 2001.

BAZDRESCH, LUIS. Garantías Constitucionales: Curso Introductorio. 4ª Edición. Trillas. México. 1990.

BERIAIN, JOSEXTO. Estado de Bienestar, Planificación e Ideología. 1ª Edición. Popular. Madrid. 1990.

BLAS GUERRERO, ANDRÉS DE. Teoría del Estado. 10ª Edición. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Serie: Unidades Didácticas / U.N.E.D. Facultad de Ciencias Políticas y Sociológicas. Madrid. 1997.

BRAÑES BALLESTEROS, RAÚL. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. 2ª Edición. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 13ª Edición. Porrúa. México. 2000.

————— Las Garantías Individuales. 32ª Edición. Porrúa. México. 2000.

CABRERA ACEVEDO, LUCIO. El Amparo Colectivo Protector del Derecho al Ambiente y De Otros Derechos Humanos. 1ª Edición. Porrúa. México. 2000.

————— El Derecho de Protección al Medio Ambiente en México. 1ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1981.

CARMONA LARA, MARÍA DEL CARMEN. Derechos en Relación con el Medio Ambiente en México. 1ª Edición. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000.

CARPISO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. 5ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1990.

CARRANCO ZÚÑIGA, JOEL. El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano. Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1996.

CASTRO JUVENTINO V. Garantías y Amparo. 11ª Edición. Porrúa. México. 2000.

CIFUENTES LÓPEZ, RAÚL; RUÍZ RICO, GERARDO Y BESARES ESCOBAR, MARCO A. Coordinadores. Protección Jurídica al Ambiente. Tópicos del Derecho Comparado. 1ª Edición. Porrúa. México. 2002.

CONTRERAS BUSTAMANTE, RAÚL. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. 1ª Edición. Porrúa. México. 2001.

FIGUEROA NERI, AIMEE. Fiscalidad y Medio Ambiente en México. 1ª Edición. Porrúa. México. 2000.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 41ª Edición. Porrúa. México. 2001.

GALBRAITH, JOHN K. Historia de la Economía. 1ª Edición. Ariel. Barcelona. 1990.

GÓNGORA PIMENTEL, GENARO. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. 8ª Edición. Porrúa. México. 2001.

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, JOSÉ JUAN. Nuevo Derecho Ambiental Mexicano: Instrumentos de Política. 1ª Edición. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. México. 1997.

————— Y MONTELONGO BUENAVISTA, IVETT. Introducción al Derecho Ambiental Mexicano. 1ª Edición. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. México. 1999.

GRACIDA OLVERA GABRIEL. La Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Tesis para obtener la Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. México. 1997.

IRACHETA CENECORTA, ALFONSO. Planeación y Desarrollo: Una Visión del Futuro: Problemas y Perspectivas del Desarrollo y la Urbanización en México y el Estado de México. 1ª Edición. Plaza y Valdés. México. 1997.

JAQUES SALOMÓN, JEAN; SAGASTI, FRANCISCO Y SACHS, CELINE; tr. Marin de Rawlison, Susana. Una Búsqueda Incierta: Ciencia, Tecnología y Desarrollo. 1ª Edición. Fondo de Cultura Económica. Serie: Lecturas no. 82. El Trimestre Económico. México. 1996.

JARQUIN, URIEL. El Artículo 27 y el Desarrollo Urbano. 1ª Edición. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. México. 1994.

JELLINEK, GEORG. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. 2ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2003.

JESSOP, NANCY MEYER. Biosfera: Los Seres Vivos y su Ambiente. 1ª Edición. Omega. Barcelona. 1975.

JORDANO FRAGA, JESÚS. La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado. 1ª Edición. José María Bosch. Barcelona. 1995.

LARA PONTE, RODOLFO. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. 1ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1993.

LYKKE, NINA with BRYLD, M. Feminist Perspectives on Sustainable Development: Shifting Knowledge Boundaries. London. ZED-Books. 1994.

MARTÍN MATEO, RAMÓN. Manual de Derecho Ambiental. 2ª Edición. Trivium. Madrid. 1998.

MARTÍNEZ ALIER, JOAN Y SCHULÜPMANN, KLAUS. La Ecología y la Economía. 1ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1991.

MICHEL, HENRI tr. RIPOLL PERELLÓ EDUARDO Y RIPIO LÓPEZ SYLVIA. La Segunda Guerra Mundial. 1ª Edición. Akal. Madrid. 1990.

MILLER GEORGE, TYLER. tr. de León Rodríguez, Irma y González Velásquez, Virgilio. Ecología y Medio Ambiente: Introducción a la Ciencia Ambiental, el Desarrollo Sustentable y la Conciencia de Conservación del Planeta Tierra. 1ª Edición. Grupo Editorial Iberoamérica. México. 1994.

PADILLA, JOSÉ R. Sinopsis de Amparo. 6ª Edición. Cárdenas Editor Distribuidor. México. 2001.

PANTALEÓN PRIETO, FERNANDO. Comentarios al Código Civil. Ministerio de Justicia. Madrid. 1991.

PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. 26ª Edición. Porrúa. México. 1993.

QUINTANA VALTIERRA, JESÚS. Derecho Ambiental Mexicano. 1ª Edición. Porrúa. México. 2000.

RAMÍREZ H, GUILLERMO Y STOLARSKI R. NOEMÍ, comps. El Artículo 27 Constitucional en el Contexto Metropolitano. 1ª Edición. Fundación Distrito Federal Cambio XXI: PRI. Comité Directivo Distrito Federal.

SANZ LÓPEZ, CARMEN. Medio Ambiente y Sociedad: De la Metáfora Organicista a la Preservación Ecológica. 2ª Edición. Comares. Serie no. 6. Colección Ecorama. Granada. 1995. pp. 80-95.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. 28ª Edición. Porrúa. México. 2002.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 15ª Edición. Porrúa. México. 1997.

VARIOS. Derecho Constitucional a la Protección de la Salud. 2ª Edición. Miguel Ángel Porrúa. México. 1995.

————— Análisis Interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas. Tema: Aspectos Ecológicos y Ambientales de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas: Una mirada jurídica. 1ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2001.

————— El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. 1ª Edición. Ediciones Orto, S.A. México. 1977.

————— La Protección Internacional de los Derechos del Hombre: Balance y Perspectivas. Serie: H. Estudios de Derecho Internacional Público 1ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1983.

————— El Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina. 1ª Edición. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente / Procuraduría Federal para la Protección del Medio Ambiente / Gobierno de México. México. 2000.

W. FINDLEY ROGER and A. FARBER DANIEL. Cases and Materials on Environmental Law. 3ª Edición. West Publishing Co. St. Paul. Minesota. 1991.

WARD, BARBARA y DUBOS, RENE. Una Sola Tierra: El Cuidado y Conservación de un Pequeño Planeta. 3ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

B) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. 26ª Edición. Espasa Calpe, S.A. Madrid. 1999.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 15ª Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa. México. 2001.

RIVERA LÓPEZ, ELENA...et al. Diccionario de Biología para Estudiantes. 1ª Edición. Miletto. Depósito Legal. Madrid. 2001.

C) LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley de Amparo.

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Ley Federal de Protección al Ambiente.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley Ambiental del Distrito Federal.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Código Civil Federal.

Código Penal Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas.

Reglamento en Materia de Auditoria Ambiental.

Reglamento en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental.

Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera

Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos.

Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido.

Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo.

Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Norma Oficial Mexicana NOM-002-ECOL-1996.

Norma Oficial Mexicana NOM-043-ECOL-1993.

Norma Oficial Mexicana NOM-047-ECOL-1999.

Norma Oficial Mexicana NOM-081-ECOL-1994.

Norma Oficial Mexicana NOM-085-ECOL-1994.

D) JURISPRUDENCIA

IUS 2003. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Junio 1917- Marzo 2003 e Informe de Labores 2002. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis.

E) DOCUMENTALES

Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Diario de los Debates. No. 10. 29 de abril de 1996.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Diario de los Debates. Tomo III. Periodo Ordinario. Tercer Año 1999. I Legislatura. 21 de diciembre de 1999.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Diario de los Debates. 21 de diciembre de 1999.

Ciclo de Conferencias. Marco Jurídico del Distrito Federal. Marzo 6, 13, 20 y 27 del 2003. Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada. Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Tema: Reforma Política del Distrito Federal. Ponente: Lic. Agustín Ortiz Pinchetti.

Conferencia Sobre los Mecanismos de Protección en el Marco de la Unión Europea de América del Norte. Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca del Senado de la República y la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados. 12 de marzo del 2003. Exposición magistral del Dr. Andrés Betancourt López.

Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Oficial del Distrito Federal.

H. Cámara de Diputados. Diario de Debates. XLVIII Legislatura (1970-1973). 29 de junio de 1971.

H. Cámara de Diputados. Diario de Debates del 23 de abril de 1998.

H. Cámara de Diputados. Exposición de Motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 28 de enero de 1988.

Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. 4ª Edición. Cámara de Diputados. LV Legislatura. México. 1994.

Memorias del Segundo Taller de Análisis de Reformas a la Legislación Penal en Materia Ambiental (convocado por la Fiscalía para Delitos Ambientales de la Procuraduría General de la República, Procuraduría Federal para la Protección al Ambiente, Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, del 22 al 24 de febrero del 2000). Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados. México 2000.

Nuestro Futuro Común. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. 3ª Edición. Alianza. Madrid. 1990.

F) HEMEROGRAFÍA

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, JUAN Y MONTELONGO BUENAVISTA, IVETT. El Nuevo Derecho Ambiental en el Distrito Federal. Revista Alegatos. No. 73. Septiembre-diciembre. 1997. Universidad Autónoma Metropolitana. Departamento de Derecho. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Azcapotzalco.

LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental. Revista de Administración Pública. No. 142. Enero-abril 1997..

MOYANO BONILLA, CÉSAR. Derecho a un Medio Ambiente Sano. Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Número 75. Septiembre-diciembre 1992.

PEÑA CHACÓN, MARIO. La Jurisdicción Ambiental en el Nuevo Código Procesal de Costa Rica. Lex. Difusión y Análisis. 3ª Época. Año VII. No. 91. Enero. Suplemento 2003. Torreón, Coahuila, México.

VITE ÁNGELES BRUNO. Ideas para un Derecho Penal Ambiental Mexicano. Revista Respuesta del Centro Universitario. México. No. 11. Agosto 1997.

G) INTERNET

http://www.asambleadf.gob.mx/princip/home_t.htm

<http://www.vita.org/technet/onq/manual/indice.htm>

<http://www.bma.org.mx/publicaciones/ediciones/homenaje/mexicoenvia/mexp.html>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/2/art/art3.htm>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/340/11.pdf>

<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=queson2>

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comeleqs/inicio/PonenEdos/Son/25003.html>

<http://www.franciscanos.net/teologos/sut/libros/liber3.htm>

<http://www.foei.org/>

<http://www.fam.org.ar/docs/pp/justicia3a.html>

http://tematico.princast.es/mediambi/siapa/Contenidos/14legislacion/IN_1998_aarhusM.htm

<http://www.greenpeace.org/international/en/aboutus/>

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art094/ref07.htm>

<http://www.asambleadf.gob.mx/princip/informac/revista/Num27/Histo.htm>

<http://www.iucn.org/>

<http://www.rolac.unep.mx/docamb/esp/dr1992.htm>

<http://www.nexos.com.cr/cesdepu/nbdp/copol2.htm>

<http://www.meic.go.cr/esp/codex/legislacion.htm>

<http://www.unu.edu/unupress/food2/UIN06S/uin06s03.htm#la%20d%C3%A9cada%20de%20los%20a%C3%B1os%20setenta>

<http://www.law.nyu.edu/journals/envtlaw/issues/vol4/2/4nyuelij418.html>

<http://europa.eu.int/abc-es.htm>

<http://www.lifequadaioz.org/aquas/corrientes/life4/fabra.html>

http://www.iedf.org.mx/DECEyEC/foro_reforma/MESA2/EL_REGIMEN_JURIDICO_POLITICO_DE_L_DF.pdf

<http://www.geocities.com/Athens/Parthenon/3234/df.htm>

<http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/declaracion.htm>

<http://www.unesco.org/general/spa/>

<http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fietab.html>

http://www.ucm.es/BUCM/compludos/S/10011/02119560_1.htm

http://www.iespana.es/natureduca/hist_conf_med_humano.htm

<http://uninet.mty.itesm.mx/ligas/pnd/95-20.htm>

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm

www.scjn.gob.mx/Ministros/jjgp/temadelmes/2001/tmdiciembre.pdf

<http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/Declaraci%F3%20de%20Rio.doc>

<http://www.fao.org/NOTICIAS/1997/970605-s.htm>

<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

<http://europa.eu.int/abc-es.htm>

<http://www.paot.org.mx/>

<http://www.pgjdf.gob.mx/index1.asp>

<http://www.undp.org/spanish/>

<http://www.scjn.gob.mx/Asuntos/Amparo/ProyectoLeyDeAmparo1.htm>

<http://www.senado.gob.mx/gaceta/94/94h.html>

<http://www.scjn.gob>

<http://www.geocities.com/ResearchTriangle/Thinktank/4492/articulos/Articulo17.htm>

<http://www.ecouncil.ac.cr/about/>

<http://www.union.org.mx/guia/derechosyobligaciones/participacion.htm>

<http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdf1/GRIJALVA%20AGUSTIN.pdf>

<http://www.panda.org/>

<http://www.wri.org/>