

CONSTITUCIÓN Y POLÍTICA AMBIENTAL

Ramón OJEDA MESTRE*

Puede afirmarse que la política ambiental ha tenido tres etapas claramente definidas en relación con la materia de nuestro estudio. En primer lugar, la que se dio antes de que la ley suprema recogiera las aspiraciones sociales en este campo y fijara algunos rumbos y compromisos. Éste es, valga la expresión, un estadio preconstitucional, o como algunos lo han designado, “aconstitucional”. La segunda sería cuando las inclusiones o reformas a la carta magna se van incorporando paulatinamente en el proceso constituyente de juridificación ambiental, y la tercera etapa, que es en la que nos encontramos actualmente, es la que nos ha dotado de suficientes disposiciones, o de un mínimo de éstas, lo suficientemente integradas como para dar origen, seguimiento y consolidación a las políticas. Valga la expresión simplificadoria: un antes, un durante y un ahora.

Constitución y política ambiental son “de tracto sucesivo”. Es muy claro que en ocasiones es el derecho constitucional el que genera la o las políticas ambientales, y en otras ocasiones, quizá la mayoría, es la política ambiental la que ha tocado fuerte las puertas del Poder Legislativo para exigir sus definiciones normativas del más alto rango. En esa acción política y social, donde se definen objetivos, metas, visiones, aspiraciones, compromisos, recursos, ámbitos, competencias, coordinaciones, valores, límites y estructuras en la relación de los seres vivos con su entorno, y en especial de los seres humanos, determinada institucionalmente por el poder público y que se denomina política ambiental, el derecho es el factor axial por excelencia, aunque no el único y muchas veces ni siquiera el principal.

Tal es el caso del llamado “constitucionalismo internacional”, en tanto que los acuerdos y tratados o convenciones que asume el país en los tér-

* Ex procurador Ambiental del Estado de México (*rojedamestre@yahoo.com*).

minos y formas que prescribe el artículo 133 pasan a ser “ley suprema de la unión”. Es triste, pero realista, reconocer que la política ambiental de México es exógena, por caracterizarla de la manera más suave posible. Cada día más, la política ambiental de los países se define en las reuniones internacionales o en las oficinas del Tratado de Libre Comercio, de la OCDE, del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional o de la onerosísima burocracia internacional.¹

Tenemos derecho a considerar a Andrés Molina Enríquez² como el padre de nuestro derecho constitucional ambiental, ya que fue él quien estudió en México a Ernest Haeckel, el alemán que acuñó el término “ecología”. Es verdad que otros avanzados mexicanos de su tiempo también lo estudiaron, pero fue Molina Enríquez quien asesoró al constituyente Pastor Rouaix en la vieja casona del cerro del Obispado en Querétaro, en 1917, para la redacción del más importante precepto de nuestra ley fundamental: el artículo 27, del cual se han derivado todas las políticas ecológicas y ambientales que en México han existido, ligadas a los elementos naturales como el agua, la tierra, los bosques, los hidrocarburos, el subsuelo y, sobre todo, a la propiedad.

En la exposición de motivos formulada por la Comisión especial que redactó el artículo 27,³ Burgoa comenta que quedó plasmado que:

...era sólo la confirmación constitucional de una propiedad indiscutible que había figurado en la legislación colonial desde la Conquista y que había regido a la república mexicana en la totalidad de sus preceptos hacia el año de 1884, cuando combinaciones torcidas de un gobierno protector del latifundismo, cedió el derecho de propiedad a los terratenientes en lo referente al carbón y al petróleo, por medio de una simple ley dictada por el Congreso, ley que seguramente estaba afectada de nulidad original, pues ningún gobierno puede tener facultades para ceder en general y perpetuamente, los derechos que corresponden a una nación sobre los bienes que forman y han formado siempre el acervo de su patrimonio. Para impedir en el futuro abusos semejantes propusimos, y el Congreso de Querétaro aceptó de plano, que en el artículo 27 constara una enumeración completa

¹ Véase la COP11, la COP/MOP o los resultados de Río, Estocolmo, Marrakech o de Montreal y Johannesburgo.

² Autor de *Los grandes problemas nacionales*.

³ Burgoa Orihuela, Ignacio, “Aspectos fundamentales del régimen constitucional del petróleo en México”, *Pemex Lex*, número especial, marzo de 1997, pp. 97 y 98.

de los bienes de la nación sobre los que ejercía, *además del dominio eminente, el dominio directo*, y de los que jamás podrá desprenderse, porque se hacía constar su carácter de inalienables e imprescriptibles y sólo podría conceder la explotación de ellos a particulares y sociedades mexicanas mediante concesiones administrativas del gobierno federal y sujetándolos a las condiciones que fijaran las leyes.

Se ha dicho que el Congreso Constituyente “recogió el concepto de propiedad como una función social, permitiendo a la nación condicionar la utilización de los recursos naturales al supremo interés definido por aquélla, al tiempo que dieron fundamento a los poderes públicos para imponer limitaciones a los impulsos de las vocaciones económicas, en aras de un desarrollo equilibrado”.⁴

En 1971 se promulgó la primera Ley General para Prevenir y Controlar la Contaminación, de muy dudosa constitucionalidad, al igual que la Ley Federal de Protección al Ambiente. “Ya en la década de los ochenta, la política ambiental en México adquiere un enfoque integral, por lo que se hace necesaria una reforma a la Constitución Política”.⁵ En 1983 la carta magna “faculta al Estado para imponer modalidades a la actividad empresarial tendentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico”.⁶ Sería en 1988 cuando surgiría la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que es la base de la política ecológica general, y regula los instrumentos para su aplicación.

La Constitución general de la república ha recogido las ideas y los objetivos nacionales que se han de traducir en leyes que, a su vez, han de dar sustento a las políticas, las cuales, en un círculo positivo, son asimismo motor e impulso para la gestación de nuevos instrumentos jurídicos.

Los primeros intentos que se dieron en México para recopilar un conjunto de leyes que promovieran el uso adecuado de los recursos naturales se inscribieron en la Ley de Conservación del Suelo y Agua, de 1940 (aunque la primera Ley Forestal data de 1926),⁷ a la que le siguieron las

⁴ González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett, *Introducción al derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, UAM Azcapotzalco, 1999, pp. 13-435.

⁵ Campillo García, José, *Perspectivas de la justicia ambiental en México*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2002, p. 174.

⁶ *Idem*.

⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de abril de 1926; promulgada por Plutarco Elías Calles.

leyes de 1942, 1947, 1960, 1986, 1992 y la de 2003, denominada Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.⁸ A partir de entonces ha habido una sucesión de leyes que en la parte ambiental impulsaron la evolución política e institucional del país y que hoy en día tienen como centro de coordinación a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), creada en 1994 con el objetivo de impulsar la transición al desarrollo sostenible.⁹

La siguiente síntesis muestra la evolución cronológica de la legislación ambiental, así como de las instituciones administrativas ambientales mexicanas:

- 1940. Aprobación de la Ley de Conservación del Suelo y Agua.
- 1971. Aprobación de la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.
- 1973. Creación de la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente (SMA) en el seno de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.¹⁰
- 1980. Reformas a la Constitución Política nacional, en donde se incluyen leyes para fortalecer la legislación ambiental.
- 1982. Creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Ley Federal de Protección al Ambiente.
- 1987. Modificación a la Constitución Política nacional que incorpora facultades al Estado a fin de preservar y restaurar el equilibrio ecológico.
- 1988. Se da a conocer la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (LGEEPA). Hasta el momento esta ley es la base jurídica de la política ecológica.
- 1989. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 incluye modificaciones en la estructura gubernamental, creando instituciones con autonomía técnica y operativa propias para mejorar el tratamiento de los problemas ambientales.
- 1989. Creación de la Comisión Nacional del Agua.

⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2003, y su Reglamento, del 16 de febrero de 2005, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 2005. Hay además diez leyes forestales estatales.

⁹ Véase página Web de la Semarnat: www.semarnat.gob.mx.

¹⁰ A cargo de Jorge Jiménez Cantú, pionero de la gestión ambiental en México.

- 1992. Se transforma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), otorgándole facultades para implementar una política de desarrollo social en relación con los aspectos ecológicos.
- 1992. Se crean la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente¹¹ y el Instituto Nacional de Ecología como órganos administrativos desconcentrados.
- 1994. Se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) como máxima autoridad en la administración de los recursos pesqueros, forestales y de suelos.
- 2000. Se transforma la Semarnap en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- 2001. Se crea la Comisión Nacional Forestal.¹²

En la controversia constitucional 57/2004 interpuesta por la Federación a través del Poder Ejecutivo Federal, el ministro Genaro David Góngora Pimentel emitió un voto particular en el que expone su percepción acerca de algunas etapas constitucionales en materia de gestión y política ambiental referidas al agua.¹³ Señala que:

Contemplada como recurso, el agua es el soporte físico de una serie de actividades materiales que son, precisamente, los usos o aprovechamientos, sin embargo, la competencia sobre el aprovechamiento o el uso de las aguas no es sinónimo de la competencia sobre el recurso, su disponibilidad y sistemas de protección, pues los aprovechamientos únicamente giran sobre la actividad material de utilización de esas aguas: uso público urbano, uso agrícola, uso en generación de energía eléctrica y uso en otras actividades productivas, mas no sobre la protección del recurso. Luego, tener facultades para regular el uso y aprovechamiento del agua no es sinónimo de tener facultades para regular toda la materia del agua, la cual,

¹¹ Se creó el 24 de junio de 1992 de acuerdo con el libro de la Profepa, *Memoria 1992-2002. La ley al servicio de la naturaleza*, México, p. 175. Sin embargo, el licenciado Mauricio Limón Aguirre, subprocurador de la Profepa, dice que se creó en 1994, el 28 de diciembre, en su artículo “La nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”, *Derecho ambiental y ecología*, México, diciembre-enero de 2005, p. 23.

¹² El 4 de abril de 2001 se crea como organismo público descentralizado.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversia constitucional 57/2004, voto particular del ministro Genaro David Góngora Pimentel, noviembre de 2005, México.

como vimos, al ser un recurso necesario para la vida, se introduce en la perspectiva ambiental y cae, por tanto, en el sistema de concurrencia.

En el mismo sentido, es importante destacar que los estados pueden regular el uso y aprovechamiento de las aguas de su jurisdicción; sin embargo, por lo que se refiere a la protección y preservación del agua, tendrán que atender a las normas de protección al recurso hídrico previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, con lo que se confirma que la competencia para regular el uso o aprovechamiento de las aguas no implica la de regular el régimen del recurso natural, pues inclusive es la propia ley marco la que los faculta, en el artículo 7o., fracción VIII, para regular el aprovechamiento sustentable y la prevención de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal.

Para confirmar nuestro aserto, es pertinente destacar que en la evolución de la materia ambiental, y en específico en la regulación de las aguas, existen tres etapas en el desarrollo constitucional que podemos identificar con claridad: la primera de ellas se encuentra relacionada primordialmente con su uso y aprovechamiento; en segundo lugar, una etapa en la que existe una necesidad de protegerla como parte integrante del medio ambiente, y finalmente, una tercera etapa en la que se procura la descentralización del cuidado del ambiente y se incorporan a la Constitución principios básicos del derecho ambiental, tales como el desarrollo sustentable.

La primera etapa inicia con el texto original de la Constitución de 1917, que dispuso en el artículo 27 el carácter y función social de la propiedad, la potestad del Estado de imponer las modalidades que estimara convenientes con el fin de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza y para cuidar de su conservación. Asimismo, la fracción XVII del artículo 73, que ha permanecido incólume desde el texto original, regula la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

Sin embargo, resulta evidente que a pesar de su concepción de avanzada respecto de la función social de la propiedad y los principios del cuidado de los elementos naturales y la evitación de su destrucción, estaba muy lejos la concepción integral de la tutela del ambiente que reconoce nuestra carta magna al día de hoy, pues en aquel momento estos re-

cursos eran considerados como riqueza pública y la principal preocupación residía en distribuir las con mayor sentido de justicia social, continúa el maestro Góngora.

Forma parte integrante de esta primera etapa la reforma constitucional de 21 de abril de 1945 al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, que contempló a las aguas del subsuelo como aguas nacionales y, además, estableció en el texto que permanece vigente, que cuando se afecte el interés público u otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo y establecer zonas vedadas. Asimismo, si bien en la exposición de motivos se manifestaron algunas razones relacionadas con la conservación del recurso, y con base en éstas, en épocas anteriores pudo haberse considerado que la Federación tenía facultades exclusivas en este terreno, esta regulación se modificó completamente en la tercera etapa con la introducción, a partir de 1987, del sistema de concurrencia entre la Federación, estados y municipios, como estudiaremos con posterioridad.

La segunda etapa inicia con la reforma constitucional al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, publicada el 26 de enero de 1976, pues con esta trascendental modificación se da sustento al desarrollo legislativo en materia ambiental, ya que se sientan algunas bases que empezaban a perfilar el principio de desarrollo sustentable y, además, se establece el principio de calidad de vida, ambos fundamentales para la formación de los ordenamientos ambientales. Posteriormente, en 1983 se reformó el artículo 25 constitucional, incorporando como principio del desarrollo de las empresas de los sectores social y privado, el cuidado y la conservación del medio ambiente.

La tercera etapa inicia con la reforma al artículo 27 y la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73, publicadas el 10 de agosto de 1987, que es una de las más importantes, pues sentó de manera definitiva el establecimiento de las bases para la protección ambiental, dando expreso sustento a la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Así, el artículo 27 reconoció la necesidad de preservar el equilibrio ecológico como una responsabilidad del Estado y, por otra parte, la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional incorporó la facultad del Congreso federal para legislar en materia ambiental, estableciendo la concurrencia de la Federación, los estados y los municipios, es decir, se dio pie a una auténtica descentralización, pues la preservación del ambiente es una responsabilidad compartida que compete a todos los niveles de gobierno. Sin embargo, lo anterior no implica caos en la materia, en tanto

que la ley marco expedida por el Congreso de la Unión estructura el sistema de competencias con el fin de delimitar claramente las atribuciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno.

Esta tercera etapa se consolida con la adición al artículo 4o. constitucional y la reforma al primer párrafo del artículo 25 constitucional, publicadas el 28 de junio de 1999, que consagraron el derecho fundamental de todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar y, además, el desarrollo integral y sustentable como fines de la rectoría económica del Estado.

La postura del proyecto que consagra la facultad exclusiva de la Federación para regular las aguas nacionales mediante una interpretación extensiva de las facultades para regular su uso o aprovechamiento, se podía sostener con el artículo 27 constitucional original, o bien con la reforma a ese precepto de 1945 que agregó como aguas nacionales a las subterráneas, época en la que no existía la perspectiva de la materia ambiental en la Constitución federal; sin embargo, la incorporación del sistema de concurrencia en esta materia a la Constitución, transforma completamente el sistema.¹⁴

Ciertamente, el sistema de concurrencia existe en materias muy especiales en donde la participación de un solo nivel de gobierno es insuficiente y se necesita la acción coordinada de todos los niveles de gobierno. Una cuestión tan delicada como el cuidado del ambiente no puede pertenecer en exclusiva a la Federación, puesto que es algo que rebasa la esfera central, ya que el manejo del ambiente requiere necesariamente de una política estatal que se estructure fundamentalmente en la ley marco expedida por el Congreso de la Unión, que vertebré la acción coordinada de los tres niveles de gobierno. Contemporáneamente se reconoce cómo el factor ecológico forma parte de un todo; por tanto, puede afirmarse que los recursos naturales son de interés primordial no sólo para los habitantes de nuestro país sino para toda la humanidad, en virtud de que el objeto jurídico protegido es por esencia universal.

Así, del estudio del procedimiento de las reformas de 1987, tenemos que en el dictamen de la cámara revisora se expuso:

La adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 define con claridad el propósito descentralizador de la iniciativa.

¹⁴ *Idem.*

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

De ahí que *la concurrencia aparezca como una solución adecuada para poder atender en los distintos ámbitos de competencia, desde el municipal hasta el federal, lo relativo a la protección del ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico*.¹⁵

En realidad, los tres órdenes de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, no han podido encontrar en la Constitución o en las leyes derivadas de ésta, ni en los acuerdos, tratados o convenciones internacionales, los fundamentos y fuerza suficientes para la definición o aplicación de políticas ambientales eficaces. Puede afirmarse que la política ambiental es y ha sido errática y espasmódica.

La iniciativa original del artículo 4o. establecía que

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; el Estado y los particulares deben proteger al ambiente para las presentes y futuras generaciones. El Congreso de la Unión y los órganos legislativos locales expedirán leyes que, en el ámbito de sus competencias, garanticen y reglamenten el derecho y el deber aquí consagrados, así como:

a) Las acciones de protección ambiental para prevenir o hacer cesar los actos que causen o puedan causar daños irreparables o de difícil reparación;

b) La obligación de reparar los daños al ambiente mediante la restauración de las condiciones previas al daño causado, o cuando aquélla resulte imposible, a través de la compensación o indemnización;

c) La adecuada utilización de las indemnizaciones por daño ambiental que no tengan carácter privado, y los términos y procedimientos a través

¹⁵ Al respecto, véase González Oropeza, Manuel, “La concurrencia en materia ecológica de la Federación, estados y municipios”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, suplemento, octubre de 1995, pp. viii-xi, y Jiménez Peña, Adolfo, “Atribuciones de los estados en materia ambiental”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, tercera época, año VII, núm. 88, octubre de 2002, pp. xii-xliv, citado por Anglés, Marisol, “Denuncia popular, ¿ejercicio de la participación pública en la protección ambiental?”, *Lex*, México, mayo-julio de 2005.

de los cuales las autoridades y *los particulares estarán legitimados para ejercitar las acciones en defensa del medio ambiente sin perjuicio de las que a su derecho convenga.*

Cabe mencionar que la iniciativa en comento fue precedida por otras tres; sin embargo, ésta fue presentada por los cuatro partidos políticos de mayor representatividad en la Cámara de Diputados (Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México).¹⁶

Sobre el particular, dice la maestra Anglés:

Cabe destacar que en las iniciativas presentadas para reformar el precepto en comento se incluía el tema relativo a los instrumentos procesales para hacer efectivo el derecho a un medio ambiente adecuado, sin embargo, el departamento jurídico de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), argumentó que no era necesario incluir la parte procesal, por ser materia de una ley secundaria. Este acto demuestra que las instancias involucradas en su aprobación consideraron que México aún no estaba preparado para asumir el reto de proteger el medio ambiente de una manera eficaz. Independientemente de ello, la necesidad de replantear las políticas públicas en los ámbitos económico, político y social adquiere una importancia de gran trascendencia, pues se busca lograr un equilibrio, harto difícil, entre el desarrollo económico y la protección ambiental que permita satisfacer las necesidades de la generación presente y de las futuras.¹⁷

En el caso paradigmático de otros países ha habido más congruencia entre política y ley fundamental. Realizadas las reformas a la Constitución argentina en 1994, citamos los principales artículos relacionados con el tema en cuestión en su redacción actual:

Artículo 41. Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. *El daño ambiental*

¹⁶ Véase Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, “Iniciativa de reformas al artículo 4o. constitucional”, en <http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/cmprtv/iniativas/Inic/37/2.htm>, y Anglés, Marisol, *ibidem*.

¹⁷ Anglés, Marisol, *op. cit.*, nota 15.

genera prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. *Las autoridades proveerán a la protección de este derecho*, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos.

Artículo 42. Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. *La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos* y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control.

Artículo 43. *Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo*, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. *Podrán interponer esta acción* contra cualquier forma de discriminación y *en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente*, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y *las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley*, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

Este entramado constitucional argentino, según afirma el destacado maestro Eduardo A. Pigretti, tuvo en cuenta la formulación española contenida en su artículo 45, que establece:

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

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la *obligación de reparar el daño causado*.¹⁸

Finalmente, se puede afirmar que mientras el constitucionalismo y el derecho ambiental crecen en progresión aritmética, los problemas y el deterioro ambiental crecen en progresión geométrica. Y este último afecta más a las mayorías pobres del planeta que a las minorías opulentas.

La política ambiental es un archipiélago bastante complejo y deshilvanado. Si se considera que están engarzadas en ella las políticas de aguas, forestales, de biodiversidad, marinas, atmosféricas, la energética, la de transportes, la industrial, la agropecuaria, de residuos y otras, en sus efectos ecológicos, en términos reales no existe “una” política ambiental sino una pedacería de ella, y la Constitución no le ayuda a resolver su empantanamiento. Es bien conocido que los grandes trazos y objetivos económicos son privilegiados por encima de las exigencias o urgencias ambientales, por lo que hemos sido atrapados para actuar sólo con una definición de política para casos de desastre ambiental. Es una política que reacciona ante crisis o contingencias que, siendo evitables, se dejaron llegar o agravar.

Está en manos de los juristas coadyuvar a que, a través de la oferta y exigencia legal, se generen las condiciones necesarias para que con la participación informada de la sociedad civil, la comunidad científica y los poderes federales y locales, se integre o defina, dentro del sistema nacional de planeación democrática que preconiza, una verdadera política ambiental que tome en cuenta el empobrecimiento despiadado que se ha agudizado en esta década como nunca antes en nuestra historia independiente, así como las presiones y oportunidades de la globalización, y el resquebrajamiento político y la oligocratización del país.

¹⁸ Rodríguez Carlos, Aníbal, *Derecho ambiental argentino*, Moglia Ediciones, 2005.