

GÉNESIS DE LA MATERIA AMBIENTAL EN NUESTRA CONSTITUCIÓN*

Emilio O. RABASA**

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *La primera inclusión de la materia ambiental: el artículo 27 constitucional*. III. *El contenido ambiental en la Constitución de 1917*. IV. *La administración pública en la materia ambiental*.

I. PLANTEAMIENTO

Hoy día, varios temas han buscado, si no lo tienen originalmente, un alojamiento en nuestras leyes fundamentales. Otros ya tienen el titulado y la reglamentación respectivas en esos ordenamientos máximos. Entre ellos, se ha dado atención preferente a los derechos humanos y al medio ambiente.

El tema de los derechos humanos parecería escapar del objetivo de este trabajo, sin contar que desde el siglo XVIII dos documentos muy trascendentales —las diez primeras enmiendas a la Constitución estadounidense de 1787 y la celeberrima Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789— constituyeron suficientes puntos de arranque para que haya venido, posteriormente, una verdadera catarata, hoy renaciente, sobre la cuestión.

Sin embargo, la doctrina ha señalado que el derecho al medio ambiente es un derecho humano de tercera generación, luego de los derechos civiles y políticos, que constituyen la primera, y de los sociales y culturales, que conforman la segunda generación.

* Agradezco la valiosa colaboración de la licenciada Carol Arriaga en la estructuración y ejecución de esta obra, y de este estudio introductorio.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El medio ambiente, quizá por haberse albergado inicialmente en las órbitas de la física o ciencias similares o conexas, no tuvo, en principio, mucha raigambre o bases jurídicas. Actualmente, la tendencia mundial es el fortalecimiento del derecho ambiental.

Dado que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM siempre ha estado atento a lo contemporáneo, si no es a lo cotidiano, se ha dado a la labor que representa esta obra y que coordina el suscrito.

Por otro lado, a pesar de poder ser calificados de elementales o demasiado simplistas, el que esto escribe consideró prudente abordar algo sobre el concepto Constitución. Como se sabe, la palabra significa, en su acepción primitiva, simple y sencillamente, estructura o sistema. Más adelante, los investigadores estimamos que una Constitución es, aparte de la simple estructura, un conjunto de principios —derechos humanos, división de poderes, supremacía constitucional, etcétera— que, separada o conjuntamente, significaron una restricción al ejercicio del poder público, sobre todo cuando fue abusivo o autocrático. Otra vez, pienso que el siglo XVIII, sus revoluciones y los documentos producidos a que ya se ha hecho mención (enmiendas y Declaración) fueron frenos y cortapisas que dieron un nuevo y contemporáneo significado al término Constitución y derecho constitucional. Partiendo de esos supuestos, también es preciso, aunque fuera fugazmente, señalar que la Constitución, como un documento único que es renovado total o parcialmente de trecho en trecho (Estados Unidos y México), no es lo mismo que el concepto anglosajón o del simple *Common Law*, que no se agota en un solo documento sino que, además de lo escrito originalmente, se auxilia de otros elementos cuya relevancia primaria en el establecimiento del derecho es la interpretación judicial, y no, como acaece en el sistema romano latino, fundado en la interpretación de códigos.

Para los efectos de este estudio y a fin de ser realistas, nuestra referencia no es ni puede ser singular. No es la Constitución sino las Constituciones. Si el elevado nombre se lo damos a aquellos documentos que rigieron temporal y territorialmente con cierta estabilidad, y que algunos de ellos destruían, por no decir cambiaban, el marco anterior a la vez que aportaban nuevas e interesantes soluciones de gobierno, merecen en nuestro país el nombre auténtico de Constituciones las siguientes:

- 1) El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

- 2) Las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843.
- 3) El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.
- 4) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
- 5) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Sin mayor fárrago histórico, pero sí con la idea de un tema tan nuevo como el que da nombre a este libro, se puede afirmar que es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente en vigor, donde, por primera vez, un constituyente mexicano se ocupó y preocupó del tema. Con lo que se demostró que nuestra actual Constitución, en esta materia, como en muchas otras, merece el elevado título de revolucionaria.

Es el ingeniero poblano Pastor Rouaix (1874-1949) quien no sólo fue uno de los iniciadores de los artículos 27 y 123 constitucionales, sino que ha sido uno de los más destacados ideólogos del agrarismo.

En esa magna labor, Rouaix fue asesorado extraordinariamente por el licenciado Andrés Molina Enríquez (1868-1940), originario de Jilotepec, Estado de México, y autor de la célebre obra *Los grandes problemas nacionales* (1903), fundamento ideológico de los revolucionarios.

En efecto, una revisión minuciosa del *Diario de Debates* conduce a la conclusión de que con el artículo 27 constitucional se incursionó en la materia ambiental.

II. LA PRIMERA INCLUSIÓN DE LA MATERIA AMBIENTAL: EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

El primer jefe de la revolución constitucionalista, don Venustiano Carranza, redactó un proyecto de artículo 27 que no expresaba en plenitud el espíritu de la Revolución mexicana. Tampoco contenía ninguna disposición de carácter ambiental. Dicho proyecto rezaba:

Artículo 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patrimonio, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente de los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces capitales impuestos a interés, el que no será mayor en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieran conservado posteriormente a la ley de desamortización; ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de sustancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los casos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes.

Acertadamente, el constituyente Pastor Rouaix, en su libro *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, manifestó su desconsuelo respecto al mismo, y señaló que el artículo 27 "...sólo conte-

nía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857 [artículo 23], sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica...”.

En el discurso que precedió al proyecto de Constitución, don Venustiano Carranza expresó al respecto que: “La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa cuya expropiación se trata”.

Aunque importante, la propuesta carrancista era notoriamente insuficiente, pues no resolvía el titánico problema de la propiedad rústica.

Como el reto que representaba la redacción de este artículo era enorme, se formaron comisiones voluntarias para su estudio y análisis. La más destacada fue sin duda la que formó y dirigió el ingeniero Pastor Rouaix, quien gozaba de una posición estratégica, pues no sólo era constituyente, sino también encargado del despacho de la Secretaría de Fomento, y como tal, también ocupaba el cargo de presidente de la Comisión Nacional Agraria.

Para tal labor, Rouaix encomendó al licenciado Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, la elaboración de un anteproyecto.

Rouaix se refiere a Molina Enríquez en su libro *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917* como un abogado de

...personalidad ampliamente conocida en el medio revolucionario por su radicalismo y por sus estudios de cuestiones agrarias, económicas y sociales, desde antes que estallara la Revolución, como lo había puesto de manifiesto su notable libro *Los grandes problemas nacionales*, primera exposición fundada y concreta de la desorganización nacional proveniente de la desastrosa distribución de la tierra en el país. Aproveché desde luego el contingente que nos traía la personalidad de Molina Enríquez y *le supliqué, que mientras podíamos dedicarnos a este asunto, procediera a formular un ante-proyecto...*

Ahora bien, en el discurso que presentó el presidente del Congreso Constituyente, Luis Manuel Rojas, la tarde del jueves 25 de enero de

1917, durante la celebración de la 61a. sesión ordinaria, se hizo hincapié en que el artículo 27 tendría que ser el más importante de todos los artículos.

Asimismo, el presidente hizo constar la eficaz ayuda que prestaron los señores licenciados Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, y José I. Lugo, jefe de la dirección del trabajo en la Secretaría de Fomento. Reiteramos que el titular de la Secretaría de Fomento era el ingeniero Rouaix, y que como tal ocupaba el cargo de presidente de esa Comisión.

El presidente del Congreso, el jalisciense Luis Manuel Rojas, expresó que en este artículo tendrían que sentarse los fundamentos sobre los cuales debería descansar “todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional”.

Esta parte es de importancia capital dentro del tema central que nos ocupa, la Constitución mexicana y el medio ambiente, pues los elementos naturales, tales como el agua y la tierra, son apropiables y aprovechables; por tanto, la conservación de los mismos es un derecho que deriva de la propiedad.

Aun cuando no existe constancia escrita de todos los debates que hubo en el interior de la Comisión autora del artículo 27, existe la certeza de que Molina Enríquez se había ocupado de la materia ambiental en *Los grandes problemas nacionales*. Esto lo sustentó con el dicho de Rouaix, que al respecto señala:

Interesante por demás, sería poder redactar en este libro todos los incidentes que tuvo en su proceso la formación del artículo 27 y señalar la participación que cada diputado tuvo en la redacción de sus postulados; pero la falta de previsión que tuvimos entonces y la premura con que se realizó el trabajo, me imposibilitan para hacerlo, pues no se tomaron apuntes de nuestros debates y ni siquiera se conservaron los borradores de nuestros escritos... los apuntes tomados en los debates matutinos recibían el retoque final y se redactaban por el comité directivo: Macías, Lugo, Ríos y Rouaix, aumentado ahora por Molina Enríquez, en fatigosas veladas, después de la sesión del Congreso, y al mismo tiempo formulábamos las proposiciones que debíamos presentar en la reunión siguiente.

Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como

principio básico, sólido e inalterable, que sobre los *derechos individuales a la propiedad* estuvieran los *derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.*

Por otra parte, conviene transcribir algunas letras de la célebre obra de Molina Enríquez, de las que se desprende claramente su tendencia a la conservación de los elementos naturales y al resguardo del equilibrio ecológico, que emana de su extenso conocimiento sobre el agro:

No hay región de la república que no tenga sus ventajas y sus inconvenientes. Lo malo, tratándose de esta materia, es que *se ha olvidado mucho el principio de que la naturaleza impone la dirección del trabajo*, y nos hemos empeñado en sembrar cereales en los desiertos del Norte; en formar colonias en Yucatán; en establecer fábricas en el Valle de México y en sembrar henequén en Guanajuato.

Asimismo, conviene mencionar que el autor de *Los grandes problemas nacionales* dedica un apartado al problema de la irrigación, y pone de manifiesto uno de los más grandes y graves problemas ambientales: el agua, tema que será abordado concienzudamente en otra parte de esta obra, en virtud de la trascendencia del mismo.

El elemento ambiental del proyecto de artículo 27 que se analizó en esta sesión, la 61a., estaba originalmente propuesto para ocupar la fracción IX, y a la letra decía:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la dotación de terrenos a los pueblos, rancharías y congregaciones existentes y para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, *así como para evitar la destrucción de los elementos naturales* y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...

Pese a la inclusión de estos principios, el Constituyente omitió hacer en esta sesión comentario alguno sobre ello; simplemente se limitó a de-

cir lo siguiente: “El texto de la fracción IX de nuestra proposición no necesita comentarios”.

Posteriormente, en la 66a. sesión ordinaria, celebrada la tarde del lunes 29 de enero de 1917, se leyó un dictamen sobre el proyecto del artículo 27 formulado por la primera Comisión de Constitución, que en la parte conducente señala:

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

Este proyecto de artículo 27 establecía en su párrafo tercero que: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho... de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.

Finalmente, este párrafo pasó en definitivo y se encuentra en vigor sin modificación *desde su creación*.

III. EL CONTENIDO AMBIENTAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Ya hemos hecho un estudio detallado de la vez primera en que el elemento ambiental quedó expreso en una Constitución. Esa Constitución fue la de 1917, en Querétaro.

Ideológicamente, la inclusión que por primera vez se hizo de la materia ambiental es atribuible al licenciado Andrés Molina Enríquez y, formalmente, al constituyente Pastor Rouaix.

No obstante, el trato que se le ha dado al elemento ambiental en el rango constitucional se ha ido robusteciendo con el paso del tiempo.

Por consiguiente, hemos de hacer referencia a los demás artículos que tienen expresa y directamente un contenido sobre la materia. Estos artículos son los siguientes: 4o., 25, 27, 73, fracciones XVI, base cuarta, y XXIX-G, 115, 122, base primera, fracción V, inciso *j* y base quinta, G.

No obstante, al ser la Constitución un esquema general, y por ser nuestro país una Federación, existen artículos que aunque no se refieran de manera particular a la cuestión ambiental, tienen una incidencia indubitable en ella.

Tanto los artículos enunciados, como los no enunciados, serán tratados por los ambientalistas que participan en esta obra. Baste, por ahora, su mención.

IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA MATERIA AMBIENTAL

Es conveniente mencionar que las primeras acciones gubernamentales en la materia ambiental se suscitaron a raíz de la Ley de Conservación de Suelo y Agua.

Posteriormente, durante la presidencia de Echeverría, se creó en 1973 la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy llamada Secretaría de Salud.

Luego, en 1982, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), y en mayo de 1992 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a la que se dotó de atribuciones para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, particularmente de tinte ecológico.

En virtud del desarrollo de esta materia, en diciembre de 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. El ex presidente Fox transfirió las facultades que esta Secretaría tenía en materia de pesca a la hoy denominada Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), para convertirse finalmente en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

Tanto en el mundo —merced a tratados y acuerdos internacionales— como por legislación interna, el medio ambiente ha cobrado relevancia notable. Por México, podemos decir, con orgullo, que nuestros constituyentes de 1917 no sólo ordenaron una nación en caos administrativo y jurídico, sino que tuvieron mentes creativas. Así fue, con la creación del célebre artículo 27, que, además de la propiedad de la nación sobre los recursos naturales y la legislación agraria, anticipó, acertadamente, la importancia que entonces, pero sobre todo ahora y en el futuro, tiene y tendrá el medio ambiente.