

LA GESTIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO Y LA JUSTICIA

Federico GUTIÉRREZ MARTÍNEZ DEL CAMPO*

*En homenaje al doctor Rodolfo
Cruz Miramontes*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Recuento histórico de la legislación ambiental mexicana.* III. *La gestión ambiental.* IV. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

Para tratar el tema de la gestión ambiental y la justicia debemos revisar históricamente la norma jurídica, así como los esquemas de aplicación que se han ido transformando de acuerdo con las políticas públicas de cada administración, cuyo objeto ha sido frenar y revertir el deterioro ambiental, así como la destrucción de los ecosistemas y sus elementos.

Aunque desde la Constitución de 1917 quedaron establecidas las bases del derecho ambiental mexicano, el avance en la legislación de referencia ha implicado grandes cambios en un lapso menor de tres décadas. Esto representa un testimonio del esfuerzo constante por actualizar el marco jurídico correspondiente.

Para comprender la evolución que ha tenido en México la justicia ambiental es necesario hacer un rápido recuento histórico de cómo se ha conformado la legislación que regula esta materia.

* Académico de número, sitial 41, de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación.

II. RECUESTO HISTÓRICO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MEXICANA

En una primera etapa, que comprendió de 1917 a 1970, hubo una notable dispersión legislativa, así como leyes sectoriales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, se contemplaron dos artículos: el 27, referente a la protección de los recursos naturales, y el 73, por lo que hace a la prevención y control de epidemias.

Posteriormente se expidieron la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 1934, así como el Código Sanitario, de 1955.

Durante la segunda etapa, que fue de 1970 a 1982, se presentaron los primeros intentos para sistematizar la legislación ambiental. Se expidió en 1971, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Asimismo, se creó en 1972 la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental, dependiente de la Secretaría de Salud.

Ahora bien, las características de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental fueron, entre otras, las siguientes:

1. Se enfoca únicamente al fenómeno de la contaminación, aunque su primer artículo hace referencia a la conservación y mejoramiento del ambiente.
2. Tiene carácter estrictamente federal.
3. Define por primera vez contaminante y contaminación.
4. La autoridad responsable era la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Consejo de Salubridad General, con la participación de las secretarías de Recursos Hidráulicos, por lo que hace a aguas; de Agricultura y Ganadería, por suelos, y la de Industria y Comercio, relativas a las actividades comerciales e industriales.
5. Por lo que hace al aire, distingue las fuentes de contaminación.
6. En lo referente a aguas, regula las aguas residuales y plantea la necesidad de tratamiento para su reutilización.
7. En lo relativo a suelos, prohíbe descargar, depositar o infiltrar contaminantes en los suelos. Regula a los plaguicidas y fertilizantes. Hace referencia a la basura doméstica y “residuos sólidos industriales que no sean susceptibles de sufrir descomposición orgánica como plástico, vidrio, aluminio y otros”.

8. Se concede acción popular para denunciar.
9. Se aplican sanciones, como multas y clausuras.

A su vez, el Reglamento de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, de 1971, se constreñía únicamente a la contaminación atmosférica originada por polvos y humos.

En una tercera etapa, que abarcó de 1982 a 1987, se dieron las bases para la integración de la gestión ambiental, que consistieron en:

- La expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.
- La creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en el mismo año de 1982.
- La reforma, en 1983, del artículo 25 constitucional, por lo que hace al ambiente.
- La presentación, en 1987, del Informe Final de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo sobre desarrollo sustentable bajo el título de Nuestro Futuro Común,

La Ley Federal de Protección al Ambiente tenía, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Protección atmosférica.
- Protección de las aguas.
- Protección del medio marino.
- Protección de los suelos.
- Protección del ambiente por efectos de energía térmica, ruido y vibraciones.
- Protección de los alimentos y bebidas por efecto del ambiente.
- Protección del ambiente por efecto de radiaciones ionizantes.
- Inspección y vigilancia.
- Medidas de seguridad y sanciones.
- Recurso de inconformidad.
- Acción popular.
- Delitos.

En 1982, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología era la encargada de la formulación y conducción de las políticas generales de urbanismo, vivienda y ecología. Sustituyó a la Secretaría de Salubridad en lo referente a la materia ambiental.

En 1983 se adicionó al artículo 25 constitucional la frase “cuidando su conservación y el medio ambiente”.

Posteriormente, en 1987 se adicionó el artículo 27 constitucional, para incorporar la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección ambiental, la cual se liga al concepto de desarrollo.

De igual forma, en ese mismo año se modificó el artículo 73 constitucional, para facultar al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En la cuarta etapa (1987-1994) se logró la integración y consolidación de la legislación ambiental, con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en 1988. En ese año se crearon la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Asimismo, se expidieron leyes ambientales locales.

En 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Por lo que hace a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, los principales aspectos regulados fueron, entre otros, la evaluación de impacto ambiental, el ordenamiento ecológico, la protección atmosférica, la protección de las aguas, los materiales y residuos peligrosos sólidos, las actividades altamente riesgosas, el ruido, los aprovechamientos forestales y las áreas naturales protegidas, la flora y fauna silvestre y acuática.

Los reglamentos que se derivaron de esta ley fueron: en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera y en materia de residuos peligrosos.

En 1992, la Secretaría de Desarrollo Social sustituyó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y se creó el Instituto Nacional de Ecología como órgano desconcentrado con facultades técnico-normativas en materia de política ambiental y encargado de realizar diversas acciones encaminadas a preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico. De igual manera, formula criterios para la aplicación de la política general de ecología, la protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas, el aprovechamiento de los recursos naturales, el ordenamiento general del territorio, así como la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo. Asimismo, el Instituto evalúa el impacto ambiental.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (1992) es el órgano desconcentrado con facultades de control y atención de las demandas ciudadanas, sin menoscabo de las atribuciones de otras dependencias de la administración pública federal y de los gobiernos estatales y municipales, en la prevención y restauración de los efectos de la contaminación y la conservación del equilibrio ecológico.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1994) tenía, entre otras, las atribuciones de planeación y programación, normatividad, convenios, organización y autoridad.

En la quinta etapa, que va de 1995 a 2001, se da el redimensionamiento de la legislación ambiental, ya que incluyó el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Medio Ambiente de 1995-2001.

En las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996 se agregaron los siguiente temas:

- Incorporación de incentivos fiscales y económicos.
- Inclusión de principios como “el que contamina, paga”.
- Orientación de acciones hacia la prevención de la contaminación, y
- Perfeccionamiento de los instrumentos de política ambiental.

En 1999 y 2001 se dan otras reformas a la ley arriba mencionada, con el propósito de reforzar las atribuciones de las entidades federativas en materia ambiental.

En el año 2000 se expiden los reglamentos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de impacto ambiental, áreas naturales protegidas y auditoría ambiental.

Dentro de una sexta etapa (2001-2003), se da el desarrollo actual de la legislación ambiental, con diversas reformas, entre las que destaca la incorporación de la variable ambiental dentro de la planeación nacional.

También se crean los siguientes planes nacionales 2001-2006 de: Desarrollo, Medio Ambiente y Recursos Naturales, programa Nacional Hidráulico, Forestal, Procuración de Justicia Ambiental, Programa de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Cruzada por los Bosques y el Agua y Cruzada por un México Limpio.

Nuevamente es modificada la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en 2003, con reformas a los artículos 5o., 100 y 104. Se deroga la fracción VI del artículo 28 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 4o., con el propósito de fortalecer la aplicación de la norma.

De esta forma, el gobierno federal ha creado las bases estructurales, instrumentos e instituciones, para dar lugar a una política ambiental de Estado, con un enfoque integral que articula los distintos factores que inciden en el ambiente, con el propósito de armonizar el desarrollo socio-económico con el cuidado del ambiente, orientando este proceso hacia la sustentabilidad.

El concepto de desarrollo sustentable implica que el verdadero y último objetivo es mantener y mejorar la calidad de vida de los individuos y grupos humanos, pero sin comprometer la oportunidad de las generaciones futuras para alcanzar sus propias aspiraciones, y sin poner en riesgo la integridad ambiental.

Este criterio fue adoptado en la Cumbre de la Tierra, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

La producción legislativa en materia ambiental ha sido notable en los últimos años. Sin embargo, es mucho más aún lo que queda por hacer: tanto en México como en la mayor parte de los países del mundo. Dicha legislación se encuentra en permanente expansión y en un proceso constante de revisión y actualización de sus contenidos.

La legislación que nos ocupa enfrenta múltiples retos en el presente milenio. El fin último del derecho consiste en asegurar el respeto a los derechos fundamentales de las personas y, en términos generales, servir a la comunidad.

La legislación ambiental debe proporcionar, desde la perspectiva del derecho, la “seguridad jurídica” dentro de su ámbito de competencia, ya que es indispensable para el desarrollo. Para ese efecto, es menester velar permanentemente por el perfeccionamiento del derecho ambiental y su aplicación en los variados campos de las actividades humanas asociadas al ambiente y los recursos naturales.

Es necesario codificar la legislación ambiental mexicana, toda vez que existen lagunas en la materia, las cuales no están todavía reguladas, o lo están de manera insuficiente. Por otro lado, es importante señalar que hay contradicción entre las leyes vigentes. La defensa de la biodiversidad, por ejemplo, requerirá nuevos desarrollos legislativos acordes con los compromisos asumidos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, suscrito por México en 1992.

México ha avanzado en la consecución de esos fines mediante la expedición, en el 2000 de la Ley General de Vida Silvestre, que regula la

conservación de todas las formas de vida y de su hábitat, así como su aprovechamiento sustentable.

En el proceso de renovación de la legislación ambiental se deberá seguir privilegiando el principio de prevención del deterioro ambiental. Prevenir el daño ambiental es mucho más eficiente y menos costoso para el país, que reparar el daño ya ocasionado, si es que dicha reparación es posible.

Con la incorporación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la garantía que toda persona tiene para gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, inserto en el artículo 4o., se abrieron nuevos cauces a la participación social.

Sin embargo, en nuestro país existen severos problemas de acceso a la justicia ambiental, que requieren de un tratamiento complejo.

Este tratamiento debe considerar las características especiales de las nuevas categorías de intereses, que suelen denominarse “colectivos” o “difusos”, que es una situación jurídica sustantiva y procesal donde la actividad pública o privada incide sobre un determinado ámbito territorial, modificando el orden de sus características o cambiando negativamente las posibilidades garantizadas por la norma constitucional. Ya tenemos la norma constitucional, ahora habrá que darle efectividad procesal, pues no sirve de nada un enunciado sin posibilidad de aplicación.

El tema de los intereses difusos y colectivos hace referencia a problemas de orden vital para el género humano.

Más allá de reflexiones teóricas y reclamos sociales se centra básicamente en buscar las condiciones adecuadas e instituciones que sean útiles para proteger y tutelar dichos intereses.

III. LA GESTIÓN AMBIENTAL

Para la atención y solución de la problemática derivada de los derechos antes mencionados es importante comprender que la gestión ambiental requiere de una actualización que le permita enfrentar y resolver los retos actuales. La gestión ambiental implica las siguientes condiciones:

En primer lugar, la gestión se refiere a todo el proceso derivado de las necesidades sociales que deben preservar su entorno y, en su caso, impedir el deterioro del mismo.

La segunda parte de la gestión ambiental es la enfocada a la creación de leyes tendientes a normar la materia ambiental por el Poder Legislativo, ya sea federal o estatal, con el propósito de regular la problemática.

En un tercer punto, la aplicación de las normas por parte de la autoridad, para prevenir y/o subsanar el deterioro ambiental.

Ahora bien, en virtud de las diversas disposiciones jurídicas que en algunos casos son contradictorias, se hace necesaria la participación del Poder Judicial para resolver casos como los siguientes:

I. Existe una contradicción entre la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, ya que señala que aquellos particulares que adquieran un predio contaminado se convierten en solidarios responsables, y, en su caso les correspondería pagar a la autoridad administrativa los costos de remediación y restauración del suelo afectado.

Por otro lado, la materia civil señala que el adquirente de un predio podrá reclamar del vendedor la disminución del precio de la compraventa o la devolución de las cantidades entregadas por vicios ocultos en dicho predio, además de daños y perjuicios.

II. El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de impacto ambiental, establece en su artículo 5o., fracción O, que los proyectos que involucren el cambio de uso de suelo en áreas forestales deberán presentar una manifestación del impacto ambiental ante la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (Semarnat). Cabe señalar que no necesariamente deben existir árboles en el predio, sino únicamente vegetación.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable indica en su artículo 120 que para obtener la autorización en cambio de uso de suelo se deberán presentar una serie de estudios técnicos ante la Comisión Nacional Forestal, con la finalidad de obtener la autorización correspondiente. Por lo anterior, el interesado queda en estado de indefensión, toda vez que dos disposiciones legales y dos autoridades distintas regulan la misma materia.

De lo anterior se desprende que el juez, al dictar sentencia, encuentra con que hay una gran variedad de disposiciones aplicables al caso. Por citar solamente un ejemplo, el número de normas oficiales mexicanas que regulan la materia ambiental rebasa los 100 ordenamientos.

Los problemas que presenta la aplicación de la legislación ambiental están íntimamente ligados al de la eficacia de la misma. Es sabido que todas las normas jurídicas presentan en algún grado falta de aplicación por

parte de los actores, ya sea porque algunos miembros de la población no las acatan espontáneamente, o porque los órganos públicos encargados de su aplicación coactiva no la llevan a cabo.

Destinatarios de la gestión ambiental

Los destinatarios de la legislación ambiental son:

En un primer nivel

El ambiente como tal, es el bien jurídicamente tutelado, ya que éste requiere de la protección jurídica tanto para su aprovechamiento como para su conservación.

En un segundo nivel

Todas las personas físicas y morales se encuentran en una determinada situación; por ejemplo, en los casos en que se impone el deber de no emitir ciertos contaminantes a la atmósfera.

En un tercer nivel

Todas las autoridades administrativas y judiciales encargadas de hacer cumplir, incluso de manera coactiva, sus prescripciones, así como de imponer las sanciones establecidas para los casos de su incumplimiento.

La aplicación de la legislación ambiental en esta tercera etapa corresponde a los tribunales, que son los llamados a resolver todos los conflictos regulados por el sistema jurídico, incluidos los generados por la constitucionalidad de las leyes y por la legalidad de los actos administrativos.

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, este tema está regulado básicamente en el título VI, donde se sancionan las faltas administrativas, así como en el título XXV del Código Penal Federal, donde se establecen los ilícitos. La aplicación administrativa de estas disposiciones corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se ejerce a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mientras que en el campo penal es la Procuraduría General de la República, a través de una fiscalía especializada.

Muestra de ello es que durante la década de 1990, Latinoamérica experimentó un avance en materia de derecho penal ambiental. En el caso de

México, tras la revisión de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1996, se reformularon y trasladaron los tipos penales previstos en dicha Ley, hacia el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, en el título XXV, creado específicamente para tal finalidad.

Esta inclusión al Código Penal representa un avance en la sistematización de la legislación ambiental, ya que se concentran y reenfozan en este título todos los tipos penales considerados en las leyes ambientales existentes en ese momento.

Los mecanismos administrativos considerados en la presente Ley son:

- a) Inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de referencia, y las que de ella se desprendan;
- b) La imposición de medidas de seguridad, que pueden ser la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, el aseguramiento precautorio de bienes o la neutralización de sustancias peligrosas;
- c) La aplicación de sanciones administrativas tales como la imposición de multas, que van de 20 a 50,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; la clausura temporal o definitiva, total o parcial; el arresto administrativo por hasta 36 horas; el decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con las infracciones incurridas; la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

Las sanciones arriba mencionadas se encuentran consignadas en el artículo 171 de la multicitada Ley.

La aplicación de este artículo ha sido recientemente motivo de un juicio de amparo, promovido ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual ha declarado, al resolver favorablemente un litigio de Petróleos Mexicanos en contra de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que el mencionado artículo viola la garantía de legalidad prevista en la Constitución, ya que no aclara la sanción específica para cada conducta, sino que se limita a incluir un catálogo de cinco sanciones que la señalada Procuraduría aplica a discreción; en otras palabras, una misma violación legal por parte de distintas empresas puede dar lugar a una multa, una clausura o un arresto administrativo, según lo considere conveniente el funcionario a cargo de cada asunto.

IV. CONCLUSIÓN

Una parte sustantiva del derecho ambiental descansa precisamente sobre la acción administrativa, ya que es en primera instancia la administración pública la encargada de la gestión y regulación del ambiente, mediante la expedición de permisos y autorizaciones, así como con la aplicación de medidas de inspección y control de las actividades de los particulares que pudieran generar algún daño ambiental. Asimismo, la administración pública se encarga de emitir sanciones de corte administrativo por el incumplimiento de la norma ambiental.

En tanto no se subsanen deficiencias jurídicas como la del artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que viola el principio de legalidad consignado en el artículo 16 constitucional, cualquier particular que sea sancionado podrá eludir la acción administrativa mediante la interposición de un juicio de amparo, con lo cual se estaría viendo truncado el fin último de la acción administrativa, y por ende de la justicia ambiental.

El campo del derecho penal ambiental presenta aún varias lagunas, las cuales deben ser corregidas con el fin de proporcionar una respuesta eficaz y justa a los conflictos que en esta materia se presentan. Es por ello que cada vez se vuelve más imperativa la creación de tribunales especiales en la materia, además de que es necesario que los ministerios públicos federales continúen con la labor de especialización que han emprendido, con la finalidad de obtener una comprensión mayor acerca de los distintos aspectos que abarca el ilícito ambiental.

Por lo tanto, es necesario:

- Incrementar los esfuerzos institucionales tendientes a la capacitación de ministerios públicos, jueces y magistrados en materia ambiental.
- Crear tribunales ambientales.
- Incorporar a nivel constitucional los intereses difusos, con lo que se logrará que la norma constitucional sea la que determine el interés colectivo que habrá de tutelar el Estado y que la comunidad de intereses sea el resultado de una voluntad activa que derive en derechos subjetivos públicos.
- Fomentar e incrementar los intercambios académicos y de experiencias entre abogados y jueces ambientalistas a través de en-

cuentros y congresos especializados, llevados a cabo por universidades, asociaciones civiles y el gobierno federal mexicano.

- Reformar el derecho sustantivo, así como los códigos procesales, con el fin de asegurar el acceso a todos los ciudadanos a una justicia ambiental expedita y apegada a derecho.