

EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN MÉXICO. EVOLUCIÓN, AVANCES Y PERSPECTIVAS

María del Carmen CARMONA LARA

SUMARIO: I. *Objeto*. II. *Marco de referencia conceptual y derecho a un medio ambiente adecuado*. III. *Evolución del derecho a un medio ambiente adecuado en el texto constitucional mexicano*. IV. *Avances*. V. *Perspectivas. Reforma a los artículos 4o. y 102 de la Constitución, aprobada por el Senado en diciembre de 2001*.

I. OBJETO

El objeto del estudio es hacer un breve recuento de la forma en que se ha ido consolidando el derecho a un medio ambiente adecuado en el texto de la Constitución mexicana.

Este proceso que parece se inicia en los años setenta, tiene importantes antecedentes constitucionales desde el texto original, desde 1917, bajo el principio de conservación de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Dicho principio se ha transformado a lo largo de los años, para culminar con la iniciativa de reforma del texto de los artículos 4o. y 102, aprobada por el Senado en diciembre de 2001.

Por ello, en el presente estudio se hará un breve recuento de tal evolución para concluir con una serie de reflexiones en torno a los avances y perspectivas del derecho al medio ambiente adecuado en el derecho mexicano.

II. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL Y DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

1. *El Concepto de Constitución y el derecho a un medio ambiente adecuado*

En el presente estudio queremos establecer que el concepto de Constitución a partir del cual se dará fundamento a la argumentación del análisis. Nosotros nos adherimos al concepto de Constitución de Fernando Vázquez Pando, cuando señala que:

Referirse a la Constitución como la norma que tiene como objetivo fundamental crear y organizar los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia. No obstante lo anterior, al hacer tal, se olvida un aspecto que parece estar comprendido en todas las Constituciones y, ya destacado por Kelsen, al decir que la Constitución regula la creación de normas generales, lo cual lleva al estudioso del derecho a reflexionar, en un intento depurador, el concepto de Constitución, a partir del sentido más usual del término a fin de irlo precisando.¹

En el caso que nos ocupa ha sido el texto constitucional el que ha creado las normas generales que son el fundamento para poner a operar toda una nueva concepción del derecho, ante uno de los más grandes retos a los que la humanidad se ha enfrentado, el de sobrevivir en un mundo en franco deterioro y extinción, el de que su sustento natural sea también garantizado para futuras generaciones, el de vivir en el futuro.

Fernando Vázquez Pando continua en su reflexión en torno a lo que es una Constitución y su visión sistémica y llega a decirnos:

Pero, además, hay una serie de disposiciones cuya trascendencia ha sido poco estudiada por lo que al sistema jurídico se refiere. Nos referíamos a las llamadas “garantías individuales” y “garantías sociales” principalmente, las cuales se caracterizan por determinar los contenidos jurídicos básicos que deben ser respetados por la totalidad del sistema jurídico. Desde este ángulo, las llamadas “garantías individuales” y “sociales”, se presentan como aquel con-

¹ Vázquez Pando, Fernando Alejandro, “Notas sobre el sistema jurídico mexicano, a la Luz de la Constitución”, *Jurídica, Anuario*, México, núm. 7, julio de 1975, p. 590.

junto de valoraciones jurídicas que deben ser acatadas por, e inspiradoras de, la totalidad del sistema jurídico.²

En este sentido, la Constitución señala en su texto los valores que se consagran en principios, en el caso que nos ocupa el derecho a un medio ambiente adecuado y sano, es una nueva forma de valorar la vida, consagrada en todos los textos constitucionales y principio general de derecho, que ha requerido de ser dotada de nuevos contenidos valorativos y por ende de una nueva ética que finalmente se verá reflejada en los textos a los que ahora aludimos.

El que exista un número creciente de derechos reconocidos como humanos no implica que la libertad del hombre vaya acotándose progresivamente, sino más bien que van encontrándose valores y objetivos comunes a la humanidad, a los que deben acomodarse los viejos derechos, y que se expresan en el ordenamiento a través de estos nuevos intereses protegidos, como es el caso del derecho al medio ambiente adecuado.

2. El derecho a un medio ambiente adecuado en relación con otros derechos humanos y garantías individuales

Las relaciones que surgen entre el derecho a gozar de un ambiente adecuado y sano y otros derechos fundamentales para el hombre pueden abordarse desde diferentes perspectivas y posturas. En la doctrina europea hay quienes ven en la relación del derecho a un medio ambiente adecuado con otros derechos una fuente de enriquecimiento para los derechos humanos, y hay tratadistas que afirman que el reconocimiento del derecho a un entorno adecuado genera contradicciones en el grupo de los derechos básicos.

Esta segunda postura parte de considerar que todo derecho nuevo aporta con su presencia no sólo deberes, sino también restricciones en las esferas iniciales de actuación de otros derechos. Dentro del bloque de los derechos humanos puede, a su vez, considerarse que determinados derechos serán más sensibles que otros a la irrupción de un nuevo interés protegido. Así, parece que los derechos de carácter económico y cultural pueden resultar en mayor medida invadidos por el derecho al ambiente que los tradicionales derechos civiles y políticos.

² *Idem.*

El advenimiento de un derecho a disfrutar un ambiente adecuado ha supuesto un enriquecimiento en la concepción habitual de otros derechos de la persona. En este sentido, los derechos en los que los efectos positivos de la protección del medio resultan más palpables se encuentran dentro del listado siguiente:

| DERECHOS Y LIBERTADES AFECTADAS POR EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO | |
|---|---|
| A) La libertad de movimiento | restringida en la medida en que el acceso a determinadas áreas protegidas quede prohibido o sometido a autorización, o la restricción de circulación de ciertos vehículos en horarios o con ciertos aditamentos, condiciones o tipo de combustible en ciertas áreas |
| B) La libertad de residencia y ubicación | afectada por las diferentes normas protectoras de espacios determinados y los programas de desarrollo urbano y de protección ambiental, así como de prevención de riesgos |
| C) La libertad de reunión | limitada por el alcance de las normas que protegen el ruido, de seguridad y protección civil |
| D) El derecho a la igualdad | por cuanto determinadas medidas de ordenación del territorio pueden introducir desigualdades entre zonas o discriminaciones entre particulares |
| E) El derecho a la familia | que podría verse condicionado con medidas de política demográfica con vistas a la protección del medio |
| F) El derecho al desarrollo | que puede entenderse afectado por las limitaciones que suponen al crecimiento económico determinadas exigencias ambientales |
| G) El derecho al trabajo | amenazado por medidas de policía ambiental o resoluciones judiciales que provocan el cierre o el traslado de determinadas instalaciones industriales |

| | |
|-------------------------------|---|
| h) El derecho a la propiedad. | limitado por razones de interés público que establecen modalidades que afectan frecuentemente las facultades de uso y disposición por normas de inspiración ecológica |
| i) El derecho a la educación | que en el ámbito ambiental adquiere una de las principales premisas para hacer efectivo el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado |

3. *El derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho internacional*

El derecho a un medio ambiente adecuado es el primer principio de la Declaración de Estocolmo que establece:

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras...

Este derecho implica la necesidad de que el ordenamiento jurídico reconozca y proteja un interés concreto, estableciendo las facultades jurídicas precisas para asegurar su cumplimiento, en virtud de un mandato que le ha dirigido, en última instancia, la conciencia colectiva de una determinada sociedad y de la comunidad internacional, en su caso. Dicho mandato responde a una escala de valores y de opciones compartidas por una mayoría de individuos y actuada a través del mecanismo político correspondiente. Es lógico, pues, afirmar que los objetivos que pretenden alcanzarse con el reconocimiento y la aplicación de un derecho se identifican, en gran parte, con tales valores mayoritarios.

El reconocimiento por la sociedad internacional de la existencia de un derecho básico a disponer de un ambiente sano y adecuado es la concretización de los valores que la humanidad se autoimpone. Este derecho fue reconocido en la Conferencia de Estocolmo como el principio a partir del cual se debían de estructurar la sistematización de la estructura jurídica tanto el ámbito internacional como nacional.

En la Declaración de Río de 1992, se reiteró éste derecho pero se parafrasea de manera distinta en cuanto a desarrollo sustentable se refiere, señalando: “Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

4. *El derecho a un medio ambiente adecuado en el derecho comparado*

La recepción del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado o sano, por los diferentes ordenamientos constitucionales vigentes en el mundo, fue rápida, sin embargo, existe un problema en casi todas las Constituciones e instrumentos internacionales que lo consagran como un derecho al mismo nivel que otros derechos humanos similares. Esto es un problema debido a que en la instrumentación y en la instauración de los mecanismos jurídicos precisos para asegurar su efectividad en función del concreto contexto económico y social en que vaya a resultar aplicado.

El derecho a un ambiente adecuado ha sido incorporado en varios textos constitucionales, y forma parte del proceso de actualización del constitucionalismo moderno, que ahora incluye nuevos derechos entre los que destaca el ambiental. La tendencia de este derecho cuando ha sido incorporado al texto constitucional, es que se base en dos grandes premisas: la primera, que establece el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado y sano, y la segunda que consagra la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de tal derecho.

Si bien cómo ya se analizó en el apartado del concepto del medio ambiente, estos textos han sido ampliamente debatidos doctrinalmente, su inclusión en la Constitución ha generado toda una serie de interpretaciones judiciales y aún de tribunales constitucionales.

Desde 1971, Bulgaria consagraba este derecho, en 1974, la República democrática Alemana incorporó el derecho al texto de su Constitución de 1968; Hungría hizo lo mismo a su Constitución promulgada en 1949, y reformada para incluir el derecho que nos ocupa en 1972 y 1975. Albania incorporó el derecho a un medio ambiente adecuado en 1976, Yugoslavia en 1974.

En España (1978), lo que ha resaltado en la interpretación constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado es que se sigue in-

tentando hacer una definición en la que se considere el interés vital de toda persona, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico, que se combina con acciones que permitan mantener los equilibrios necesarios en los elementos de su entorno físico habitual, para un adecuado nivel de vida. También el derecho a un ambiente adecuado, tiene un objetivo dual en el cual se da protección no sólo a la autoprotección de la humanidad, entendida en su doble aspecto de humanidad presente y futura, sino que también tiende por definición a la consecución de la dignidad, esencia de todos los seres humanos que pueblan el planeta.

Como señala Kiss, parece ciertamente que, por sus objetivos, por su contenido, como por su puesta en práctica, este nuevo derecho, consagrado por el derecho positivo de un gran número de estados, encaja bien en la categoría de los derechos fundamentales de los que el disfrute efectivo debe ser garantizado a todo individuo. Sin embargo, existen en la literatura jurídica amplias discusiones en torno al alcance del objeto de tal derecho, individualmente entendido, que tienen como fondo la mayor o menor efectividad que puede obtener el derecho en función de los elementos que integren dicho objeto.

III. EVOLUCIÓN DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

En México la Constitución general de la República, es un texto que puede denominarse dinámico ya que, desde su origen en 1917, ha sufrido múltiples modificaciones. Las reformas constitucionales reflejan los cambios y transformaciones que surgen en el devenir social, la forma en que se dotan de nuevos valores y son la forma de expresión de las modificaciones a los principios que sustentan a las instituciones y derechos que en ella se consagran.

En el texto original de la Constitución no existía referencia alguna a las cuestiones ambientales, tal y como se conciben en la actualidad. La referencia más remota se encuentra en el texto original del artículo 27, en materia de conservación de los recursos naturales entre los que se encuentra el suelo, sin embargo, la regulación iba encaminada a la protección de estos recursos como elementos para el desarrollo productivo, fundamentalmente agropecuario y minero. Dicha situación, desde el punto de vista de la aplicación de los principios constitucionales, tuvo una

serie de consecuencias que llevaron más tarde a la necesidad de su reforma y actualización.

El derecho a un medio ambiente adecuado ha tenido una evolución en el texto constitucional, que va desde su texto original que consagraba ya el principio de conservación de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, hasta la reforma de 1999, que incorporó el derecho a un medio ambiente adecuado y la iniciativa aprobada por el Senado en diciembre de 2001

El proceso de constitucionalización de la materia ambiental ha sido paulatino. El principio fundamental que desde el texto original señala a la nación como propietaria originaria de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio, con la obligación de su cuidado y conservación.

1. *El origen del derecho a un medio ambiente adecuado en México* *La conservación de la riqueza de la nación (1917-1930)*

El origen del derecho a un medio ambiente adecuado puede encontrarse en el establecimiento de acciones de conservación que se estableció como una modalidad en la regulación del suelo, que se realizaba a través de la figura de propiedad y de las diferentes formas de tenencia de la tierra y apropiación de los recursos naturales.

La propiedad privada inspiró a regulaciones que proclamaron un sistema individualista y un régimen de propiedad absoluto, a partir de la introducción del concepto de propiedad “social” se inicia un proceso de cambio en el que las modalidades a la propiedad la dotan de un contenido distinto en el que la intervención del Estado es fundamental. En el caso mexicano dicho cambio se percibe claramente al establecer que la nación es la propietaria originaria de todas las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio. Al transformarse el régimen de propiedad muchos de los bienes cambian también su naturaleza jurídica, tal es el caso de las aguas y de los bosques que generalmente integrados al terreno por su accesoria se van convirtiendo en bienes públicos con diferente titular que el dueño del terreno.

En México esta transformación es más evidente a partir del concepto de bienes nacionales consagrado en el artículo 27 de la Constitución.³

3 En el caso de México, el régimen patrimonialista tiene como una condición cons-

La nación como propietaria originaria de los elementos naturales susceptibles de apropiación tiene en todo tiempo el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada, esto requiere de acciones públicas que finalmente se traducen en políticas y leyes.⁴

La conservación como política gubernamental apareció en México al igual que en otros países y regiones a finales del siglo XIX, al ser considerada como una de las principales modalidades. La aplicación de la política de conservación y protección en México no ha sido un tema prioritario dentro de la política de desarrollo nacional. Se tiene la idea de que declarando zonas de conservación y protección se aplica la política, y queda como algo secundario dar cumplimiento a la defensa y protección de las áreas no consideradas como tal.

Cabe señalar que en la parte final del texto del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución se señala uno de los más importantes principios que fundamentan al derecho a un medio ambiente adecuado el que establece: “y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”. Considerar que quien pierde ante la destrucción de los elementos naturales, es la sociedad, dota a estos elementos de un carácter social y fundamenta la reparación del daño.

En México, el régimen jurídico del ambiente en su primera fase tiene como base la figura de la propiedad con un contenido social; en una segunda fase, en un periodo de medio siglo, al aparecer el proceso de deterioro y el fenómeno de la contaminación, se establecen figuras que no se basan tan sólo en los criterios patrimonialistas, sino que tienen como fundamento el establecimiento de un nuevo concepto, el ambiente que es el bien jurídico de protección que se encuentra dentro de la esfera

titucional el régimen de conservación, principio que se consagra desde el texto original de 1917, del artículo 27, párrafo tercero, el cual concede a la nación “el derecho para 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... cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

4 La forma de tenencia de la tierra urbana, así como el uso y aprovechamiento de los bienes, servicios públicos e infraestructura urbana, dieron paso a la política de desarrollo urbano y de regulación de asentamientos humanos, que ahora forma parte de la política ambiental.

de los derechos y garantías que el hombre debe gozar. Surge entonces el derecho a un medio ambiente sano o adecuado y el deber de todos los estados de garantizar este derecho.

2. *El régimen sanitario y de conservación (1930-1970)*

A partir de la aplicación del principio constitucional de conservación como modalidad a la propiedad privada, aparecen una serie de regulaciones que tuvieron por objeto el manejo de los recursos naturales, tal es el caso de la expedición de leyes agrarias, forestales y de aguas. Dichas leyes se complementaron con una política de conservación que tuvo por objeto en el establecimiento de zonas y áreas de protección y conservación que tuvo su principal expresión en los denominados parques nacionales.

Por otro lado, a partir de la expedición de la Ley de Conservación de Suelo y Agua se inicia un proceso de gestión integral de recursos naturales. La Ley tenía por objeto fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, básicos para la agricultura nacional, la ley se aplicaba a todo tipo de tierras, a los ejidos, a la propiedad agrícola privada y a los terrenos nacionales. Se declaraba como de utilidad pública: las investigaciones y estudios relativos a la clasificación de los recursos de tierras y aguas y a los métodos y prácticas más adecuados para la conservación de los mismos; la adopción de toda clase de medidas tendentes a conservar los recursos de tierras y aguas de que dispone el país, para la prevención y el combate de la erosión, para el control de torrentes, y para evitar daños a presas y vasos, la difusión y divulgación de los conocimientos tecnológicos y prácticos relativos al mejor aprovechamiento de tierras y aguas y demás recursos agrícolas, el desarrollo de una acción educativa permanente, acerca de los principios y prácticas de conservación que abarque, desde la educación de la juventud nacional, los campesinos y, en general, a toda la población del país.

La Dirección de Conservación del Suelo y Agua tenía como función la organización de los Distritos de Conservación, y para ello debía realizar todos los estudios, investigaciones, experimentaciones y demostraciones necesarios para determinar los mejores métodos para conservar los recursos de suelo y aguas. Entre los métodos que marcaba la Ley para la conservación que incluían los indispensables para tratar de evitar o cam-

biar los métodos y procedimientos de cultivo que aceleren la erosión, los más adecuados, entre los que se comprendían: trabajos de ingeniería para construir terrazas o bancales, presas, diques, bordos; la utilización de cultivos en fajas, en contorno; métodos adecuados de riego, de revegetación con árboles y pastos; rotación de cultivos, control de escorrentamiento; cambio de uso del subsuelo; control de torrenteras y en general, todas las medidas que la mejor técnica aconsejaba dentro de nuestro medio social y económico.

Otro de los principios que se desarrollaron en esta etapa fue el sanitario. Con fundamento en el concepto de salubridad general se expide el Código Sanitario en cuyas disposiciones se contenía un principio fundamental el de prevención, si bien acuñado a partir de la prevención del daño a la salud, es el origen de la naturaleza preventiva que tiene también la legislación ambiental.

La prevención como principio en el que se fundamentó la política sanitaria implicó la elaboración de análisis de causa-efecto que requirió de elaboración de estudios y diagnósticos para determinar las causas que originan los problemas y así poder diseñar las medidas y acciones para que no lleguen a ocurrir o mitigar sus efectos.

El Código Sanitario de 1954 consideraba un enfoque tradicional donde los que había que prevenir eran los efectos patógenos que podían derivarse del ambiente construido por el hombre y que hacía las veces de un hábitat. Por otro lado, se consideraba importante el control sanitario de los productos para uso y consumo humano incluyendo el agua. La potabilización del agua, la pasteurización de la leche, la higiene surgen como grandes acciones que tienen que ver con la calidad y condiciones de los servicios públicos

3. Las reformas y adiciones a la Constitución

A. Primera reforma ambiental a la Constitución

a) La prevención y control de la contaminación (1971-1982)

La prevención poco a poco fue jugando un papel primordial para la aplicación de las políticas públicas para enfrentar problemas que empezaron a surgir: alcoholismo, tabaquismo, uso de sustancias que envenenan al individuo son consideradas constitucionalmente como áreas prioritarias

a resolver y a este tipo de problemas se le adhirió la prevención y el control de la contaminación que se incluyó en el texto constitucional en 1971.

El artículo 73 contempla la materia ambiental como facultad del Congreso de la Unión a través de dos grandes conceptos: la fracción XVI, que establece facultad del Congreso para legislar en materia de prevención y control de la contaminación como una materia de salubridad general atribuida al Consejo de Salubridad General, el texto establece:

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 y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y controlar la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.⁵

La Ley que se derivó de estas reformas fue la Ley Federal para Prevenir y Combatir la Contaminación Ambiental que se aplicaba de manera conjunta con el Código Sanitario por la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia a través de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente. El Código Sanitario de 1973 incluyó dentro de la materia de salubridad general el de saneamiento del ambiente que incluía la preservación de los sistemas ecológicos y el mejoramiento el medio, así como aquellos para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación del ambiente.

En este periodo puede decirse que lo ambiental estaba realmente sectorizado en tres grandes rubros: el sanitario, el urbano y la prevención y control de la contaminación. Así se expidieron: el Código Sanitario, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Federal para prevenir y combatir la contaminación. Por otro lado en la Ley Federal del Trabajo se consolida la seguridad e higiene laboral, materia íntimamente ligada a lo ambiental a partir de la prevención de riegos.

b) La protección al Ambiente (1982-1987)

Ley Federal para la Protección del Ambiente, expedida en 1982 es la segunda ley ambiental en nuestro país, con el mismo fundamento constitucional que la primera establece una nueva etapa en la regulación,

⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 6 de julio de 1971.

transformando el concepto de lucha contra la contaminación al de protección al ambiente que es más amplio y holístico.

Esta Ley tenía por objeto la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, así como la prevención y el control de la contaminación. Eran supletorios a esta Ley el Código Sanitario, la Ley Federal de Aguas, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Sanidad Fitopecuaria y los demás ordenamientos en materia de suelos, subsuelos, aguas aire, flora y fauna.

La ley ambiental fue aplicada, primero por la autoridad sanitaria y en coordinación con la SARH, SAHOP, Marina, SCT y Educación estas dependencias del Ejecutivo Federal tenían como función: estudiar, planear programar, evaluar y calificar los proyectos o trabajos sobre desarrollos urbanos, parques nacionales, refugios pesqueros, áreas industriales y de trabajo y zonificación en general, fomentando la descentralización industrial para prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental.⁶

En la campaña política hacia la presidencia de Miguel de la Madrid surgió la demanda de la creación de una autoridad que tuviera a su cargo la materia ecológica, así surge la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) que combinó, no muy afortunadamente, las funciones urbanas con las ecológicas.

Respecto a la política de conservación la ley ambiental no contemplaba la existencia de áreas naturales protegidas, éstas se seguían regulando como parques nacionales y como las zonas de protección previstas conforme la Ley Forestal y el Reglamento de Parques Nacionales.

B. Segunda reforma. La reforma ecológica a la Constitución (1987-1996)

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987, se elevó a rango constitucional los principios constitucionales de preservación y restauración del equilibrio ecológico así como la protección del ambiente. Los preceptos constitucionales reformados fueron:

⁶ Artículo 6o. de la Ley Federal de Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación* del 11 de enero de 1982.

- a) El artículo 27, párrafo tercero, el cual concede a la nación:

El derecho para 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... 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 preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

- b) El artículo 73, fracción XXIX-G de la propia Constitución, señala como facultad del H. Congreso de Unión: “Expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección y preservación y restauración el equilibrio ecológico”.⁷

Cuando la Constitución determina en su fracción XXIX-G del artículo 73 la concurrencia entre tres niveles de gobierno del Estado federal, sólo puede referirse a una concurrencia legislativa que se delimite a través de una ley legislativa que se delimita a través e una ley general y que se complementa con leyes locales.

El artículo que confiere a la Congreso de la Unión las facultades expresas para que legisle, como el artículo 73 constitucional, sólo puede referirse a una concurrencia legislativa entre los único niveles de gobierno facultados para legislar, es decir, entre la Federación y los estados, ya que los municipios sólo gozan de facultad reglamentaria.

La regla básica para el reparto de facultades entre los estados y Federación la encontramos en el artículo 124 de la Constitución, al tenor del cual las facultades de la Federación deben estar expresamente consagradas. Sin embargo, esta regla acepta la excepción del artículo 73, fracción XXX en la que se establece que el Congreso federal tiene la facultad para “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de

⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987.

hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión”.

En este mismo sentido, Manuel González Oropeza señala:

La Ley general definirá qué acciones pueden los estados efectuar, bien expresa o tácitamente, el hacer exclusivas ciertas materias para la Federación. Los estados estarán facultados para legislar en todo aquello que no contravenga a la ley general. La regla de la fracción XXIX-G excepciona, por lo tanto, la regla básica del artículo 124 que no permite la concurrencia sino sólo el ejercicio por parte de los estados de facultades reservadas, es decir, no expresa para la Federación.

A este respecto el presidente De la Madrid señalaba al momento de presentar la iniciativa de la reforma, que adicionaba al artículo 73 la fracción XXIX-G, creemos que la aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece el más adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico, pues habiendo fenómenos de carácter general que serán competencia de la Federación, existen otros, que al afectar sólo a un estado o a un municipio, deberán ser atendidos por ellos mismos 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 al ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. A nuestro juicio, no cabe duda que los estados y municipio deben participar crecientemente en la política ecológica. Con esta adición será posible iniciar el progresivo perfeccionamiento del marco jurídico que ahora reserva la legislación y la acción en materia ecológica a la Federación.

El cambio era más que necesario opina el doctor Brañes, ya que el hecho de que la materia ambiental fuera eminentemente federal, no sólo era contradictorio con el sistema federal, sino también era un obstáculo para una gestión ambiental adecuada. La problemática ambiental tiene una naturaleza esencialmente regional y como tal debe ser abordada por la gestión ambiental. Es de suma importancia que los problemas regionales sean enfrentados con políticas específicas, que consideren las particularidades de cada ecosistema. Estas políticas sólo pueden ser diseñadas y aplicadas de manera correcta dentro del respectivo contexto regional, lo cual no se opone a la existencia de una política nacional

del ambiente, que por cierto es necesaria, pero ineficiente cuando no va acompañada de políticas específicas para cada región.

Un elemento que complementa el esquema ambiental y que ha sido objeto de reformas constitucionales es el ámbito local, municipal la Constitución en el artículo 115 señala en la fracción V:

Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para Tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

En la reforma al artículo 115 en su fracción V, se incorporó al texto constitucional la facultad a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

A partir de la reforma a la Constitución de 1987, se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada el 28 de enero de 1988, y que entró en vigor en marzo de ese mismo año. Esta Ley es de carácter general, lo que significa que sus preceptos son aplicables por los tres niveles de gobierno en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y competencias. La Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en un sistema concurrente tienen la facultad de aplicar la Ley y la política ambiental que junto con sus ins-

trumentos conforman una herramienta para el logro de los objetivos considerados en ella.

Cabe destacar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es la primera y hasta ahora única ley que contiene integrada una política y los instrumentos de ella. La política ecológica tenía como principales instrumentos al ordenamiento ecológico del territorio, a la evaluación de impacto ambiental, a las normas técnicas ecológicas a la investigación y educación ecológica. Con fundamento en esta ley se expidieron los reglamentos a la misma en materia de atmósfera, impacto ambiental y residuos peligrosos.

En 1992 se realizó una revisión a modificación de toda la legislación relativa a los recursos naturales y energéticos, debido a las negociaciones del tratado de libre comercio. Los recursos que como elementos del ecosistema tienen un valor ambiental, al convertirse en materias primas, en mercancías, cambiaron el sentido de la regulación ambiental. Si bien la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente consagraba el aprovechamiento racional de los recursos naturales, se requería de incorporar criterios para la comercialización de éstos. Se empieza a hablar de incorporar al costo de producción las denominadas externalidades ambientales y de impedir que las medidas de prevención y control de la contaminación sean consideradas como barreras no arancelarias al comercio.

Bajo estos nuevos criterios se expiden nuevas leyes de: Pesca, Minera, de Aguas Nacionales, Agraria, reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de electricidad e hidrocarburos, de asentamientos humanos. Destaca para la aplicación de las políticas la expedición de la Ley de Metrología y Normalización que es el fundamento de las normas oficiales mexicanas.

Ante esta nueva regulación a un año de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio y un nuevo gobierno con una nueva Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, se procedió en 1995 a la revisión de la legislación ambiental que culminó después de un proceso de consulta a diferentes sectores en octubre de 1996. Las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fueron publicadas el 13 de diciembre de ese mismo año.

Estas reformas incorporaron a la Ley el derecho a un medio ambiente adecuado, y del concepto de desarrollo sustentable. Integraron nuevos ins-

trumentos a la política ambiental, la autoregulación y la auditoría ambiental, las normas oficiales ambientales, los instrumentos económicos. Los delitos ambientales fueron trasladados al Código Penal Federal.

C. Tercera reforma. El derecho a un medio ambiente adecuado y al desarrollo sustentable en la Constitución (1999-2001)

El 28 de junio de 1999 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 4o. y 25, el primero para establecer el derecho a un medio ambiente adecuado, y el segundo, para incorporar al sistema nacional de planeación democrática el principio del desarrollo integral y sustentable.

El texto constitucional del artículo 4o. que en su párrafo sexto, establece: Toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Este texto está consagrado en casi todas las Constituciones modernas, sin embargo, en México el texto es incompleto ya que no establece la obligación del Estado para garantizarlo.

El artículo 25 establece que: Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Bajo estos principios deberá desarrollarse la política ambiental que deberá ser plasmada como una política transectorial a partir de un plan nacional de desarrollo sustentable.

IV. AVANCES

Los avances que se perciben en México, respecto a la evolución del texto constitucional en materia del derecho a un medio ambiente adecuado, han sido acordes con la evolución que este tipo de derechos ha tenido tanto a nivel internacional como de derecho comparado.

La Conferencia de Estocolmo, en 1972, dio la pauta para que se desarrollara lo que ahora se denomina como derecho ambiental, sin em-

bargo, una constante desde entonces ha sido que si bien se ha aceptado por la mayoría de los sistemas jurídicos en el nivel constitucional el derecho a un medio ambiente adecuado y sano, su aplicación y cumplimiento todavía no se percibe como avance, especialmente cuando lo que se intenta garantizar es un derecho humano o garantía constitucional.

Podemos decir que lo que si ha tenido un avance es la aceptación del derecho a un medio ambiente adecuado y sano como un principio constitucional que permite articular a una serie de políticas públicas, el carácter programático del derecho ambiental como fundamento de la actuación del Estado y el establecimiento de los principios de correspondencia entre la población y sociedad con su gobierno son avances que no han podido darse en otras áreas.

El carácter holístico de lo ambiental, junto con la irrupción del denominado “paradigma ecológico”, le han dado un sentido a los textos constitucionales que si bien fueron establecidos para el desarrollo de instituciones jurídicas clásicas como el derecho de soberanía, la propiedad, el federalismo, la concurrencia, la jerarquía de normas, la coordinación, entre otros, bajo esta nueva perspectiva o reto, adquieren una dimensión distinta.

Tal y como Bárbara Ward decía:

Cuando se nos pidió a mi estimado colega el profesor René Dubos y a mí, que preparásemos un “marco conceptual” para la Conferencia de Estocolmo y emprendimos una serie de consultas a nuestros distinguidos expertos de todo el mundo, créaseme que no adquirimos un marco conceptual al término de nuestro viaje intelectual. Lo que ocurrió fue mucho más parecido a colocarse en el Niágara, bajo una catarata de ideas y conceptos y contradicciones y visiones. Todo ello dejó perfectamente en claro que éste es un momento de la historia en que las ideas de la gente acerca del planeta en que vive y de cómo podrá subsistir en él están cambiando de modo absolutamente radical. Aun cuando nuestros expertos reaccionaron en una forma que podría tildarse de vieja respuesta, sabían que habían de enfocarla de una manera nueva. Aun cuando expusieron los que en su opinión eran hechos antiguos y establecidos, éstos, de algún modo, habían de ser originalmente presentados. Esta turbulencia de ideas, antiguas y nuevas, me parece a mí el signo exterior de un gran cambio interno del hombre, de su medio imaginativo. Y en toda la historia no puede haber cambio mayor que éste.⁸

⁸ Ward, Bárbara, *Discurso para Estocolmo, una sola tierra*, F. Strong, Maurice (comp.), México, FCE, 1975, p. 10.

A treinta años de Estocolmo podemos decir que los avances no han sido muchos, sin embargo, el camino apenas comienza. Más de mil años de constante presión al planeta, con formas de producción y aprovechamiento de los elementos naturales tanto para los renovables y no renovables, poco eficientes y desequilibrantes, con esquemas de crecimiento poblacional y económico ilimitado e irracional sin tomar en cuenta los límites y equilibrios de nuestro ecosistema planetario y todas estas acciones fundamentadas en un esquema jurídico que legitima y apoya la destrucción, no pueden ser transformados en tres décadas, sin embargo, los pocos avances pueden ser potencializados.

La humanidad se enfrenta a los problemas ambientales con herramientas que permiten avanzar más rápidamente. Entre ellas podemos destacar el esquema de organización internacional, tanto a nivel oficial gubernamental como las múltiples formas de organizaciones no gubernamentales que en este momento tienen como objeto la defensa del derecho a un medio ambiente adecuado, el desarrollo científico y tecnológico; formas alternativas de solución de conflictos, nuevas formas de Estado con mayor democracia y participación social y nuevas formas de valorar y concebir al hombre y a la naturaleza.

El avance en la incorporación del derecho a un medio ambiente adecuado y sano en los textos constitucionales no es una tarea única que surge de un solo sector, los avances en todas las ciencias, tanto las denominadas naturales como las humanísticas, el desarrollo de los derechos humanos, el derecho al desarrollo económico, la lucha por la igualdad y contra la pobreza, la erradicación de la violencia y la búsqueda de la paz se convierten en la síntesis que permite el desarrollo del derecho a un medio ambiente adecuado.

V. PERSPECTIVAS. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 4o. Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN, APROBADA POR EL SENADO EN DICIEMBRE DE 2001

El 25 de abril de 2001 se turnó para dictamen a las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos Primera, Puntos Constitucionales de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la iniciativa de adición al párrafo cuarto y quinto del artículo 4o. y de un apartado "C" al artículo 102 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senado Óscar Cantón Zetina.

Las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos, de Primera, Puntos Constitucionales, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, sometieron a la consideración del Pleno del Senado de la República el proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 y se adiciona un apartado “C” al artículo 102 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4o...

...

...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y podrá denuncia los actos que infrinja este derecho y reclamar la reparación del daño causado, conforme a las leyes aplicables.

Es de interés nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental nocivo y la restauración del medio ambiente dañado. La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, así como las comunidades y los grupos sociales, deberán tutelar la preservación de la naturaleza, la biodiversidad y la integridad del ambiente para satisfacer las necesidades presentes, sin comprometer las generaciones futuras.

Artículo 102. C. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección a los derechos ambientales que ampara la legislación vigente.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Ambientales; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de Derechos Ambientales conocerá e investigará, a petición de parte o de oficio, las presentes violaciones a las disposiciones vigentes en materia ambiental y dará respuesta a las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Las respuestas de la misma Comisión tendrán un trato especial en materia probatoria en las demandas de reparación por daño ecológico.

La Comisión Nacional de Derechos Ambientales se integrará con un presidente y un Consejo Consultivo integrado por quince consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de

la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales durará en su cargo cinco años, podrá ser reelecto una sola vez y para su remoción se estará a lo dispuesto en título cuarto de esta Constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales presentará anualmente al Congreso de la Unión un informe de actividades, independientemente de que podrá ser requerido en cualquier otro momento para explicar los resultados de su gestión.

La ley orgánica que al efecto se expida determinará las atribuciones, obligaciones y funcionamiento de la Comisión y los requisitos con que deberán contar los candidatos para ser Presidente o consejero.

Como puede apreciarse la perspectiva del derecho a un medio ambiente adecuado en México tiene una esperanza para que se aplique y se exija su cumplimiento, en este momento todo está en manos de los diputados del Congreso de la Unión que en el próximo período de sesiones deberán de discutir la aprobación de este texto, también se deberá discutir como reforma constitucional por los Congresos de los Estados.

Consideramos que estamos en un momento clave para realmente hacer efectivo el derecho a un medio ambiente adecuado que se amplía con el principio de reparación del daño y el principio de responsabilidad compartida entre las instituciones públicas y las comunidades y grupos sociales bajo el concepto de interés nacional.

Tal y como lo señala el texto aprobado por el Senado, lo que está en juego son las futuras generaciones de mexicanos que desde ahora les otorga el derecho a vivir en un ambiente que permita su desarrollo y bienestar. Después de todo tenemos el “deber de la esperanza” y estamos concientes de que México nos fue heredado por nuestros padres para que sea disfrutado por nuestros hijos, esperamos que los diputados tomen en cuenta este deber al momento de discutir estas reformas.