

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

***La tutela del medio ambiente: instrumento indispensable
para alcanzar el desarrollo***

Autor: Cecilia Alonzo Ibarrola

**Tesis presentada para obtener el título de:
Lic. En Derecho**

**Nombre del asesor:
Erik Abraham Trillo López**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación "Dr. Silvio Zavala" que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada", se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.





UNIVERSIDAD VASCO DE QUIROGA

ESCUELA DE DERECHO

REGISTRO DE VALIDEZ OFICIAL ACUERDO: 9510001

CLAVE: 16PSU00160

LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE: INSTRUMENTO INDISPENSABLE PARA ALCANZAR EL DESARROLLO

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA

CECILIA ALONZO IBARROLA

ASESOR DE TESIS

LIC. ERIK ABRAHAM TRILLO PÉREZ

MORELIA, MICH., SEPTIEMBRE DE 2005

INTRODUCCIÓN

La naturaleza que nos rodea y en la cual desarrollamos nuestras vidas, no es una cuestión permanente e inmutable que va a durar para siempre, sin alterarse, como tal vez se haya pensado en algún momento. Como todos sabemos nuestros recursos son perecederos y presentan el peligro de extinguirse ante los actos irracionales y desgastantes de los humanos, cada vez es más evidente la tensión que existe entre el desarrollo y la degradación del medio ambiente.

Debido a esta realidad, es lógico que vaya surgiendo la conciencia de la preocupación y sean cada vez más numerosas las iniciativas para realizar acciones de rescate y prevención. La preocupación por el deterioro del medio ambiente y el interés por encontrar una solución ha llegado ya a varias capas de la población, repercutiendo en los medios de comunicación, incidiendo en la clase política y reclamando la atención en el orden jurídico-social, fruto de lo cual va encontrando respuesta, tanto normativa como ejecutiva, entre los diversos poderes públicos .

Es obvio que, al margen de los grandes fenómenos catastróficos, las distintas Administraciones, especialmente las locales, se han visto empujadas de una forma creciente a debatir en materia ambiental en los más diversos frentes, tales como contaminación de aguas, contaminación atmosférica, o incluso afecciones a bienes de titularidad privada.

Problemas cuya solución requiere capacidad técnica y buena gestión de los recursos; y es aquí donde empiezan a constatarse las más diversas deficiencias y carencias a la hora de afrontar tal cuestión, debido en buena medida a la falta de instrumentos útiles, tanto en el orden jurídico como técnico, y por qué no decirlo, falta de seria voluntad y coordinación y en muchos casos corrupción, debido a lo cual, *no logra superar la imagen de una Administración fragmentada.*

En nuestra actualidad una de las principales preocupaciones es la de la conservación del medio ambiente, que no es más que la preservación de la vida. Algunos autores como Martín Retortillo definen la preocupación por el medio ambiente como una de las "causas nobles" de nuestro tiempo.

Esta preocupación ha superado el concepto de moda para pasar a ser un elemento imprescindible en cualquier actividad económica, en los medios de comunicación, en el conjunto de la sociedad con especial incidencia en los responsables políticos y en la adopción de cualquier iniciativa legislativa que tenga consecuencias para el medio ambiente.

El Municipio como base de la administración pública y como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de nuestro Estado, es el principal receptor de cualquier demanda ciudadana por lo que debe ser sensible a esta inquietud social y el protagonista de acciones en el desarrollo de políticas ambientales, que se han visto avaladas por proyectos innovadores, como la recolección selectiva de residuos, los planes estratégicos de protección ambiental y las campañas de utilización de materiales reciclados, sin embargo aún se ve limitado en muchos aspectos, debido a que las autoridades federales y estatales conservan aún facultades y prerrogativas que le impiden transitar hacia un desarrollo sustentable en lo social, en lo económico y en lo ecológico acorde a sus necesidades, las que esta instancia conoce mejor que cualquiera.

Ejemplo claro del desarrollo de políticas ambientales municipales, han sido las sustentadas en campañas ejemplares como las realizadas por la Unión Europea y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, denominada "Ciudades Sustentables", que favorecen el desarrollo de iniciativas locales tendientes hacia mayores pautas de sustentabilidad, en el contexto de desarrollo sustentable que reclama la Comunidad Internacional como estrategia mundial para la conservación de nuestro planeta.

Asimismo se han realizado otros estudios ambientales, como el recientemente elaborado por la UNESCO en las principales ciudades europeas ¹, sobre el grado de satisfacción que le produce al ciudadano vivir en su ciudad, reflejan que el problema de la protección del medio ambiente aparece como uno de las principales causas de preocupación junto a los de tráfico, la inseguridad ciudadana, el transporte, el costo de la vida y los problemas del acceso a la vivienda, problemas a los que nuestro país no se encuentra ajeno.

Los viejos impactos locales se han desbordado y se interrelacionan ya con una serie de problemas ambientales de carácter global entre los que destacan los siguientes: El cambio climático, la reducción de la capa de ozono, la deforestación, la pérdida de biodiversidad terrestre y marítima, el crecimiento exponencial de la población mundial, una estructura de producción y consumo con patrones de creciente utilización de recursos y generación de desechos, una organización de lo social en el ámbito mundial con una desigual distribución de la riqueza.

Aunque desde hace años se ha venido advirtiendo sobre los peligros de desbordamiento de los límites ambientales del Planeta, sólo han pasado unos 25 desde que se han empezado a desarrollar las primeras legislaciones sobre la necesidad de considerar los impactos ambientales. Desde entonces la consideración de la problemática ambiental por parte de los principales organismos internacionales se ha acelerado y ha fructificado en el desarrollo de políticas estatales, regionales y locales de protección del medio ambiente. México no puede quedarse atrás, es urgente estudiar y aplicar las políticas ambientales en nuestro país partiendo desde la base de nuestra organización política como lo son los municipios, de esta manera se habrá de garantizar el mejoramiento del medio ambiente y la continuidad en la aplicación de las acciones instrumentadas, siendo este ámbito el principal ejecutor de estas y otras muchas acciones y la instancia protectora del medio ambiente.

¹ Mecati Granado, Luis. Las políticas locales de medio ambiente en el inicio del nuevo siglo, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n10/almec.html>, (FEMP). Madrid, julio de 1999, p.58.

INTRODUCCIÓN.

INDICE

CAPITULO I.

DEFINICIONES

- I.I. DERECHO AMBIENTAL
- I.II. DESARROLLO SUSTENTABLE Y DESARROLLO SOSTENIDO

CAPITULO II.

LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN MEXICO

- II.I ANTECEDENTES DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN MÉXICO.
- II.II. ESTRUCTURA ACTUAL DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES.
- II.II.I. ESTRUCTURA DE LA SEMARNAT.
- II.II.I. ALCANCE DE LAS FACULTADES REGULADORAS DE LA SEMARNAT.
- II.III. AUTORIDADES AMBIENTALES ESTATALES.
- II.IV. AUTORIDADES AMBIENTALES MUNICIPALES.

CAPITULO III.

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.

- III.I. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO.
- III.II. LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN MÉXICO.
- III.III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE
- III.IV. EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL.
- III.V. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA JUSTICIA PENAL.

CAPITULO IV.

LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE: UN DERECHO.

- IV.I. EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO, UN DERECHO HUMANO
- IV.II. LA POSITIVIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL MEDIO AMBIENTE

CAPITULO V.

LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN EL DETERIORO AMBIENTAL.

- V.I. LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO AMBIENTAL.
- V.II. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA.
- V.III. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE TAREA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- V.IV. LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALIZADOS EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL.

CAPITULO IV.

LA REPARACION DEL DAÑO AL MEDIO AMBIENTE.

- VI.I. DAÑOS MEDIOAMBIENTALES Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.
- VI.II. LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE.

CAPÍTULO VII.

LA GESTIÓN AMBIENTAL

- VII.I. DEFINICIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL
- VII.II. ANTECEDENTES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL
- VII.III. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

CAPÍTULO VIII.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GARANTIZAR LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

- VIII.I. POLITICAS PARA GARANTIZAR LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL.
- VIII.II. RESPUESTAS POLÍTICAS.
- VIII.III. CONSOLIDACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y DE LA GOBERNABILIDAD.
- VIII.IV. INTEGRACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN TODAS LAS POLÍTICAS SECTORIALES.
- VIII.V. INVERSIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA EL MEDIO AMBIENTE.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

CAPITULO I.

DEFINICIONES

I.II DEFINICIÓN DE DERECHO AMBIENTAL.

Debido a que el presente trabajo habla en su totalidad del Derecho al Medio Ambiente, es necesario dejar bien definido y explicado su concepto, en este capítulo se analizarán varias y diferentes definiciones de esta disciplina o rama del Derecho a efecto de cumplir con el objetivo perseguido.

Si bien existen entre los juristas diferentes puntos de vista a cerca de lo que es el Derecho Ambiental, algunas de estas teorías son similares y otras totalmente opuestas, sin embargo, todas van encaminadas a un mismo objetivo, contribuir a la protección del medio ambiente.

El Derecho como instrumento regulador de la conducta humana debe ser dinámico y por lo tanto no puede mantenerse al margen de la problemática ambiental a la cual se enfrenta no solamente México, el deterioro ambiental es como lo hemos dicho ya, un problema global.

A.J. Menéndez define al Derecho ambiental como el conjunto de principios y normas jurídicas que regulan las conductas individual y colectiva con incidencia en el ambiente¹. Se le ha definido también como "El conjunto de normas que regulan las relaciones de derecho público y privado, tendientes a preservar el medio ambiente libre de contaminación, o mejorarlo en caso de estar afectado"².

El Derecho Ambiental es una nueva rama del Derecho que por su carácter interdisciplinario, se nutre de los principios de otras ciencias. En otro sentido, también es una nueva rama interdisciplinaria del Derecho por su carácter sistemático y tutelar de los intereses, el Derecho Ambiental, se halla en íntima

¹ Menéndez, A.J. 2000. La Constitución Nacional y el Medio Ambiente. Edic. Jurídicas Cuyo, Mendoza, pag.17
² Zarim, H.J. 1996. Constitución Argentina – Comentada y Concordada. Edit. Astrea. Bs.As.

relación con el Derecho Público –tanto administrativo como sancionador- y por su énfasis preventivo y reparador de los daños particulares, constituye un capítulo importante del Derecho Privado, así mismo por su vocación versátil, se relaciona con el aspecto económico del Derecho y es de interés mundial pues compromete principios de Derecho Internacional. Esto último, debido a que la cuestión ambiental es una fuerte problemática que requiere soluciones a escala internacional, la contaminación se traslada de un punto a otro del planeta, por lo cual, por causas naturales, la reglamentación y el control de los bienes de la tierra no pueden limitarse a las fronteras de los Estados, que han sido restringidas según criterios políticos.

Los ecosistemas tienen límites naturales; la biósfera es una sola, pero es necesario aclarar que el Derecho Ambiental no viene a reemplazar a los antiguos derechos como por ejemplo el Agrario, sino que se dedica a estudiar las relaciones de todos esos elementos entre sí y con el hombre, incluyendo a las otras ramas del Derecho, como el Constitucional, el Administrativo y el Civil.

Hay quienes incluso hablan de una evolución de las normas ambientales las cuales, dicen, han seguido diversas etapas. La primera, comprende los preceptos orientados en función de los usos de un recurso (riego, agua potable, navegación, etc.). La segunda, más evolucionada, encuadra la legislación en función de cada categoría o especie de recurso natural, coordinando los distintos usos (aguas, minerales, forestales, etc.). La tercera, orienta la normativa hacia el conjunto de los recursos naturales. Finalmente, la cuarta etapa, toma en consideración el entorno como conjunto global y atiende a los ecosistemas. Esta última comprende las normas ambientales en sentido estricto. Estas etapas de la evolución legislativa, aunque sucesivas, no se excluyen unas a otras³.

³ López, J.M.R. 1983. "Normas Ambientales" en *Jornadas sobre el Medio Ambiente y su ordenamiento jurídico*, Madrid. CIFCA (En: Díaz Araujo, E.A. Prólogo a "La Constitución Nacional ...", cit.pág.9.).

De tal manera, podemos observar que existen varias y diferentes definiciones que se han desarrollado a nivel mundial respecto del Derecho Ambiental, otra de ellas y la cual considero la más acertada es la elaborada por uno de los principales estudiosos de esta Ciencia, quien además es mexicano, el Dr. Raúl Brañes Ballesteros, el cual de una forma sencilla se refiere a esta rama del derecho como "el conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas", es "el conjunto de normas jurídicas que están orientadas a la protección de la biosfera en tanto escenario que hace posible la vida" lo que él denomina "derecho ambiental"⁴.

El derecho ambiental, considera acertadamente el Doctor Brañes, tiene que ver con la continuidad de la vida sobre la Tierra, así como de las condiciones que lo hicieron posible.

II.II DESARROLLO SUSTENTABLE Y DESARROLLO SOSTENIDO.

Desarrollo Sostenible: Sostenible alude a lo que se mantiene, y **sustentable** al sustento necesario para vivir (en inglés ambos se fusionan en **sustainable**), aquí se usará **sustentable** pretendiendo aludir más claramente al tipo de contenido que debe tener el desarrollo.⁵

La definición más superficial y predominante de desarrollo sostenible reduce el desarrollo a desarrollo económico y éste a crecimiento económico (medido como incremento del PIB o del ingreso per cápita).

Dentro de esta corriente, **sostenible** tiene dos significados principales: por un lado, que el crecimiento económico es constante en el tiempo (crecimiento

4 Brañes Ballesteros, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, D.F, Segunda edición Pag. 11

5 S. Lélé (1991. "Sustainable Development: A Critical Review", en World Development, Vol. 19, N° 6) hace un esfuerzo de síntesis sobre la doble raíz del término y sus posteriores ramificaciones, señalando la existencia de dos grandes tendencias o almas que se diferencian por el contenido que, en cada una, tienen los términos desarrollo y sostenible.

económico sostenido), por otro lado, **sostenible** expresa conservación ambiental, que, en su uso predominante, significa una política localizada que no cuestiona, o no implica un replanteamiento de los patrones de consumo, de producción de bienes, de generación de desechos ni de impacto sobre la naturaleza, sino un simple aislamiento de determinadas áreas geográficas, sin importar lo que suceda en su entorno (problemas sociales, exclusión, etcétera).

En este discurso, lo ambiental aparece claramente subordinado a lo económico, lo que se evidencia en el peso que tiene el tema del crecimiento económico, planteado como el requisito central para alcanzar el desarrollo.

Otra característica de esta corriente de pensamiento es que no le da relevancia alguna a la participación social como medio para garantizar la **sostenibilidad** del proyecto, proceso o política que busca consolidar un **desarrollo sostenible**.

Cuando es incluida la participación social, es concebida como un proceso vertical, orientado de arriba hacia abajo, que no permite un protagonismo real ni una incidencia efectiva en la toma de decisiones por parte de la población o comunidad sujeto de la política o del proceso de desarrollo y que, por el contrario, mantiene a la misma como receptora pasiva de beneficios.⁶

La concepción de **desarrollo sostenible** en su sentido fuerte o alternativo otorga un contenido distinto a los tres componentes antes mencionados: desarrollo, **sostenibilidad** y participación social. El desarrollo no queda reducido a crecimiento económico, sino que se amplía significativamente su alcance.

6 (Cortés, Alberto. 1997. Social Participation within the Bilateral Agreement for Sustainable Development in Costa Rica: The CONAO's Case, 94-97. Research paper. ISS. La Haya).

En este sentido, el **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD), en su Informe sobre Desarrollo Humano⁷, establece los siguientes vínculos entre crecimiento económico y desarrollo para que sea **sustentable**:

Equidad: Cuanto mayor sea la igualdad con que se distribuyan el PNB y las oportunidades económicas, tanto más probable será que se traduzcan en un mejoramiento del bienestar humano.

Oportunidades de empleo: El crecimiento económico se concreta en la vida de la gente cuando se le ofrece trabajo productivo y bien remunerado.

Acceso a bienes de producción: Las oportunidades económicas de mucha gente pueden incrementarse con acceso a bienes de producción, en particular la tierra, la infraestructura física y el crédito financiero; el estado puede hacer mucho en todas esas esferas, interviniendo para tratar de nivelar el terreno de juego.

Gasto social: Los gobiernos y las comunidades deben encauzar una parte importante del ingreso público hacia el gasto social más prioritario, en particular mediante la prestación de servicios sociales básicos para todos.

Igualdad de género: Al brindar a la mujer mejores oportunidades y mejor acceso a la enseñanza, las guarderías infantiles, el crédito y el empleo.

Buen gobierno: Quienes detentan el poder asignan gran prioridad a las necesidades de toda la población y la gente participa en la toma de decisiones en muchos niveles.

Una sociedad civil activa: Las organizaciones no gubernamentales y los grupos de la comunidad no sólo complementan los servicios gubernamentales haciendo llegar los servicios a la población meta, sino que además desempeñan una función

7 (1996. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid)

esencial al movilizar la opinión pública y la acción de la comunidad a ayudar a determinar las prioridades del desarrollo humano.

En este caso es claro que el crecimiento económico no es suficiente. Además, como se evidencia en los criterios antes mencionados, no sólo interesan los aspectos cuantitativos del mismo sino sobre todo su *calidad*.

Esto diferencia al **desarrollo sostenible** de las corrientes económicas predominantes, que enfatizan la necesidad de que la economía crezca, sin importar los costos sociales y ambientales, y dejando para después la redistribución de la riqueza.

Al **desarrollo sustentable** le interesa no sólo el crecimiento económico, sino también cómo se produce el mismo y cómo se distribuye la riqueza creada.

Esta discusión tiene una consecuencia: no existe el crecimiento económico, sino tipos de éste que pueden ser inclusivos o excluyentes, equitativos o polarizadores, destructivos o respetuosos de los ecosistemas en que se desenvuelven, etcétera.

En esta línea, el concepto **sustentabilidad** hace referencia a la interrelación de tres elementos:

1. La **sustentabilidad ambiental**, que se refiere a la necesidad de que el impacto del proceso de desarrollo no destruya de manera irreversible la capacidad de carga del ecosistema. En palabras de Hans Opschoor⁸, "la naturaleza provee a la sociedad de lo que puede ser denominado frontera de posibilidad de utilización ambiental, definida ésta como las posibilidades de producción que son compatibles con las restricciones del metabolismo derivados de la preocupación por el bienestar futuro, restricciones o límites

8 1996. Sustainability, Economic Restructuring and Social Change. ISS. La Haya: 14

que incluyen procesos tales como capacidad de regeneración de recursos, ciclos bio-geoquímicos y capacidad de absorción de desechos”.

2. La **sostenibilidad social**, cuyos aspectos esenciales son: (a) el fortalecimiento de un estilo de desarrollo que no perpetúe ni profundice la pobreza ni por tanto, la exclusión social, sino que tenga como uno de sus objetivos centrales la erradicación de aquélla y la justicia social; y (b) la participación social en la toma de decisiones -es decir, que las comunidades y la ciudadanía se apropien y sean parte fundamental del proceso de desarrollo.
3. La **sostenibilidad económica**, entendida como un crecimiento económico interrelacionado con los dos elementos anteriores.

En síntesis, el logro del **desarrollo humano sustentable** será resultado de un nuevo tipo de crecimiento económico que promueva la equidad social y que establezca una relación no destructiva con la naturaleza.

CAPITULO II.

LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN MEXICO

II.1. Antecedentes de las autoridades ambientales en México.

Los primeros antecedentes de la política ambiental en México surgen en los años cuarenta, con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua. Tres décadas más tarde, al inicio de los años setenta, se crearon los primeros organismos de protección al medio ambiente bajo las antiguas Secretarías de Salubridad y Asistencia y de Asentamientos y Humanos y Obras Públicas y se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

En 1972, se dio la primera respuesta directa de organización administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, al instituirse la Subsecretaría para el mejoramiento del ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

A lo largo de cuatro décadas (1940-1980), la estrategia de desarrollo nacional se centró en el impulso a la industrialización a través de la sustitución de importaciones. El medio fundamental fue la intervención directa del estado en la economía, que incluía la protección de un mercado interno.

La industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, particularmente las del sector primario, generó un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como un desarrollo urbano industrial que no previó sus efectos ambientales, ni reguló adecuadamente sus resultados en términos de manejo de residuos, emisión de contaminantes a la atmósfera o descargas en los cuerpos de agua.

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección

ambiental. También en ese año fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las Leyes y reorientar la política ambiental del país y se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente⁹.

La autoridad reguladora en materia ambiental se fortaleció considerablemente con la creación de esta Secretaría, la cual, además de lo ya mencionado, tenía facultades para establecer normas, criterios y procedimientos; emitir permisos; fijar normas técnicas ecológicas, y analizar las evaluaciones de impacto ambiental para prevenir y controlar la contaminación ambiental.

En 1987, se realizaron dos reformas más a la Constitución Mexicana que aumentaron la autoridad de los gobiernos estatales, para legislar en materia de protección al medio ambiente dentro de sus propias jurisdicciones. La reforma a su Artículo 73 autorizó al Congreso a promulgar leyes que establecieran las diferencias en atribuciones de los gobiernos federales, estatales y municipales en la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Otra reforma a la Carta Magna fue la efectuada al Artículo 122 (fracción j), en la cual se autorizó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal legislar en materia de preservación y protección del medio ambiente. Con base en esa reforma y con base en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEGEPA), misma que hasta la fecha, ha sido la base de la política ambiental del país.

Más tarde, en 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre descargas y tratamientos del agua.

⁹ Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 1982.

En 1992, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) fue reemplazada por la Secretaría de Desarrollo Social, que comprendía a dos entidades descentralizadas: el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social creó además Delegaciones Estatales de la Secretaría a fin de facilitar la cooperación federal y local en la aplicación y cumplimiento de las normas y los reglamentos ambientales.

En diciembre de 1994 se reorganizó de manera radical la estructura administrativa de la autoridad federal en materia ambiental mediante modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que crearon una autoridad centralizada totalmente nueva: la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), dicha institución nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea nace y se desarrolla, como ya lo habíamos mencionado, con el concepto de "desarrollo sustentable".

Actualmente la SEDESOL, permanece a cargo de asuntos de desarrollo social, sin embargo las funciones y las organizaciones ambientales de la SEDESOL, incluido el INE y la PROFEPA, se transfirieron a la SEMARNAP, - actualmente SEMARNAT -, bajo el Decreto de Reforma, que también reformó las estructuras y funciones de otras secretarías administrativas y transfirió gran parte de la autoridad de esta Secretaría de Medio Ambiente, particularmente en materia de conservación de los recursos naturales y eliminando la Secretaría de Pesca, cuyas funciones pasaron igualmente a la SEMARNAP; Asimismo, sustituyó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), (actualmente SAGARPA) y transfirió a la SEMARNAP, la Comisión Nacional del Agua (CNA), que maneja las aguas federales y su tratamiento y que antes estaban cargo de la SARH.

Para puntualizar podemos decir que la intención de la reforma consistió en centralizar y hacer más eficiente la elaboración de políticas relacionadas con el manejo de los recursos naturales y la protección ambiental en un esfuerzo por alcanzar el desarrollo sustentable. Además, este Decreto de Reforma constituyó una nueva Secretaría de Energía centralizada, la cual mantiene su autoridad sobre aspectos de energía e industrias paraestatales, mientras que la legislación sobre minería se transfirió a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

II.II Estructura actual de las autoridades ambientales.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) fue creada por iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el 30 de noviembre del año 2000. Con la aprobación del Congreso de la Unión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca.

Como resultado de la nueva visión que se tiene para realizar la gestión ambiental del gobierno federal, la Secretaría cambió de nombre al inicio de la presente administración. El cambio de nombre, va más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pues de lo que se trata, es de hacer una gestión funcional que permita impulsar una política nacional de protección ambiental que dé respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad, la SEMARNAT ha adoptado un nuevo diseño institucional y una nueva estructura ya que actualmente la política ambiental es una política de estado, por lo que el medio ambiente adquiere gran importancia al establecerse como un tema transversal inserto en las agendas de trabajo de las

tres comisiones de gobierno: Desarrollo Social y Humano, Orden y Respeto y Crecimiento con calidad¹⁰.

II.II.I Estructura de la SEMARNAT.

La SEMARNAT se ha estructurado de la siguiente manera:

Las tres subsecretarías que se han formado son las siguientes: la de Planeación y Política Ambiental, de Gestión para la Protección Ambiental, y de Fomento y Normatividad Ambiental.

Asimismo, existen diversas unidades internas en la Secretaría: La Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, la Coordinación General Jurídica, la Coordinación General de Comunicación Social, la Coordinación General de Delegaciones, el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable y la Unidad de Contraloría Interna.

Las subsecretarías son el motor central de la gestión y para llevar ésta a cabo, cuentan con el apoyo de cinco órganos desconcentrados y dos descentralizados:

Órganos desconcentrados: Las Delegaciones Federales, la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

Órganos descentralizados: Instituto Mexicano de Tecnología de Agua y Comisión Nacional Forestal.

Su estructura orgánica emana del Reglamento Interior de la Secretaría el cual fue publicado el 4 de junio del año 2001 en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰ <http://www.semarnat.gob.mx>

Cabe señalar que el INE se encuentra dedicado a la investigación y a relacionarse con el mundo de la ciencia, teniendo como programa de trabajo las necesidades científicas de SEMARNAT. Asimismo, continúa trabajando con un órgano intersecretarial como lo es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

II.II.II Alcance de las facultades reguladoras de la SEMARNAT.

La SEMARNAT regula una gama más amplia de aspectos de protección ambiental que las anteriores entidades. Las responsabilidades de la SEMARNAT se encuentran contenidas en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y abarcan las siguientes:

1. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
2. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;
3. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;
4. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los

ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;

5. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
6. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;
7. Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;
8. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;
9. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;

-
10. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;
 11. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;
 12. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
 13. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;
 14. Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;
 15. Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;
 16. Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar

acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;

17. Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato;
18. Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;
19. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;
20. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya

expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

21. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

22. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;

23. Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente, y

Otras entidades administrativas con alguna responsabilidad en materia ambiental son:

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA);

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT);

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS);

La Secretaría de Economía (SE);

La Secretaría de Salud (SSA);

La Secretaría de Energía (SENER);

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y
La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

II.III. Autoridades ambientales estatales.

Las 31 entidades federativas de la República Mexicana han promulgado su propia legislación ambiental y han establecido una entidad local encargada de la administración de dichas leyes. Recientes reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, definen claramente la competencia de los estados en asuntos ambientales.

De acuerdo con los artículos 7 y 8 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, las entidades federativas tienen competencia sobre una amplia gama de asuntos ambientales dentro de su territorio y siempre que no exista una atribución expresa de competencia a la Federación.

Son facultades de los Estados, entre otras:

1. Formular y evaluar la política ambiental estatal;
2. Aplicar los instrumentos de política ambiental estatales, como es el caso de la evaluación del impacto ambiental (EIA), en los casos no expresamente reservados a la federación;
3. La protección y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico estatal en los casos no expresamente atribuidos a la federación;
4. La prevención y control de la contaminación atmosférica por fuentes fijas y móviles que no sean de competencia federal;
5. Establecer, administrar y vigilar áreas naturales protegidas;
6. Regular los residuos sólidos e industriales no peligrosos;
7. Vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas (NOM);
8. Promover la participación de la sociedad en los asuntos ambientales; y
9. Conducir la política estatal de información ambiental.

Los reglamentos y normas estatales deben cumplir con la LGEEPA y sus reglamentos. En Michoacán la protección ambiental está regida por leyes federales, así como por diversos acuerdos expedidos por el Congreso de la Unión, y por la recientemente creada Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

II.IV. Autoridades ambientales municipales.

Las autoridades municipales tienen competencia sobre determinados asuntos ambientales, siempre que no se encuentren reservados a los estados o a la federación. Las disposiciones ambientales municipales deben de cumplir con los requisitos de las leyes estatales ambientales.



CAPITULO III.
RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A
LA PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE

III.I. Antecedentes de la legislación ambiental en México.

La legislación ambiental aparece en nuestro país casi de forma simultánea a la celebración de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972, en la que por primera vez los países del mundo hacen suya la declaración de principios que fueran ejemplo en la creación de las legislaciones de las diferentes naciones.

El primer antecedente legal sobre protección al medio ambiente con el que se cuenta en México fue la "Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación", que reguló específicamente los efectos de la contaminación ambiental en la salud humana del año de 1971¹¹, tanto en esta ley como en los reglamentos que con base en la misma fueron creados, se definió una política ambiental basada principalmente en instrumentos de carácter administrativo, derivados de esta ley se emitieron tres reglamentos: el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos; el Reglamento para la Prevención y Control y Contaminación de las Aguas; y el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias.¹²

La ley de 1972, fue abrogada diez años más tarde por la ya mencionada Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982, la cual tenía por objeto establecer las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del ambiente de los recursos que lo integran y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que lo originan.

7 Diario Oficial de la Federación, 32 de marzo de 1971.

12 Publicados en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: 17/sep/71; 29/mar/73; y 23/ene/79, respectivamente.

En comparación a la ley de que le precede la de 1982, tiene pocas innovaciones. Esta ley fue reglamentada, únicamente en una ocasión, cuando se emitió el Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la emisión del Ruido, el cual fue publicado en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1982. Entre diciembre de 1982 y febrero del año siguiente se hicieron reformas a la Constitución Política Mexicana en esta materia, en concreto al artículo 25 así como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en la primera reforma mencionada se introdujo, en el artículo citado, la necesidad de impulsar el desarrollo en torno al cuidado del medio ambiente. La segunda, dio la pauta para la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual integró atribuciones en materia de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

En 1987, nuevamente se realizaron reformas a los artículos 27 y 73 de nuestra Carta Magna, en el primero, se precisó la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada, tendientes a preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Estas reformas sentaron las bases para que finalmente en 1988, fuera creada la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) publicada el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, la cual sigue aún en vigor.

En esta se establecieron las reglas de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno para participar tanto en la creación legislativa como en la gestión ambiental, al mismo tiempo, pasó a regular algunos aspectos de especial interés con alcance federal.

III.II. La protección del medio ambiente en la legislación mexicana.

Ya en 1917 cuando se promulgó en Querétaro la Constitución vigente de los Estados Unidos Mexicanos, se contemplaba la protección al medio ambiente, no obstante que en aquél entonces el país contaba con menos habitantes por kilómetro cuadrado y mayor cantidad de recursos naturales, que en la actualidad.

Los constituyentes de aquél entonces, plasmaron en el artículo 27 de nuestra Carta Magna el concepto de propiedad como una función social, permitiendo con esto a la nación condicionar a su interés la explotación de sus recursos naturales, lo cual traía consigo la intención de garantizar un desarrollo equilibrado. En México la protección jurídica del medio ambiente ha ido cobrando cada vez mayor importancia en el afán de garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado para los mexicanos.

III.III. Fundamento Constitucional de la Protección del Medio Ambiente

Independientemente de que nuestro país firmó y ratificó la Declaración de Estocolmo y la Declaración de Río, que como veremos incorporan el reconocimiento del derecho del individuo al ambiente, y de que éste derecho se encontraba previsto desde la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) como un principio de la política ambiental, subsistía la intención de que fuese previsto por la Constitución.

Lucio Cabrera Acevedo¹³ expone como razones para incluir este derecho en la Constitución mexicana, que éste se asemeja a los llamados derechos sociales de la Constitución, que varias constituciones del mundo lo habían hecho, que por su relevancia no puede quedar fuera de este magno precepto y relegado a leyes secundarias, que sólo la Carta Magna puede obligar con "la máxima jerarquía" al Legislador, al ejecutivo, al juez, a los particulares, y porque de esta manera, a su juicio, se puede establecer equilibrio entre derecho al desarrollo y derecho de protección al ambiente.

Sin embargo, fue hasta la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados donde se llevaron acciones concretas para el reconocimiento constitucional de este derecho. Se lleva a cabo la reforma al artículo 4º. Constitucional para incluir en su párrafo quinto que: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente

13 Cabrera Acevedo, Lucio, El derecho de protección al ambiente en México. UNAM, México 1981, p.91.

adecuado para su desarrollo y bienestar”, dicha adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 junio de 1999.

En opinión de María del Carmen Carmona,¹⁴ “esta adición había sido “conveniente”, pero desafortunada en cuanto al texto, pues ello no implica que el medio ambiente mencionado ahí sea sano o no”.

Es importante señalar que todo derecho subjetivo público que otorgue nuestra Constitución, deberá tener un mecanismo procesal o instrumento de tutela judicial para hacerlo valer. Esto es concretamente lo que se identifica como garantía individual. El hecho de que al gobernado se le ofrezca el medio legal para hacer valer un derecho Constitucional, se traduce en la realización de su garantía.

No obstante el avance que implicó la consagración constitucional de este derecho en nuestro país, subsiste hasta la fecha una enorme deficiencia relacionada con la eficacia jurídica del derecho y los medios de protección y defensa jurisdiccional del mismo, ya que el orden jurídico no consigna el derecho subjetivo a favor de las personas afectadas en su medio ambiente para exigir esta responsabilidad, por tratarse de un interés difuso.

En opinión de Carlos Baumgarten, en nuestro sistema jurídico, el mecanismo procesal que garantiza el ejercicio de nuestros derechos constitucionales es el tradicional juicio de amparo. En otras palabras, la reforma propone que el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar se demande mediante un juicio de amparo que tiene diversas peculiaridades en torno a su procedibilidad, las cuales creemos, serán difícilmente compatibles con los asuntos típicamente ambientales, como en seguida se expondrá.

14 Memorias del Segundo Taller de Análisis de Reformas a la Legislación Penal en Materia Ambiental (convocado por Fiscalía para Delitos Ambientales de la Procuraduría General de la República, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, del 22 al 24 de febrero del 2000), Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, México 2000, p. 76.

En primer lugar, el juicio de amparo, sólo procede contra actos de autoridades. Esto significa que sólo se podrá demandar el cumplimiento de ese derecho por esta vía, y sólo en el caso en que la actividad u obra que viola el párrafo que se analiza, haya sido sujeta de un permiso, autorización y/o licencia otorgada por alguna autoridad. Siendo así, la reforma fue incompleta toda vez que no aporta ningún medio de defensa cuando la violación a este derecho la lleva a cabo un particular.

En segundo término y ubicándonos en el supuesto en el que la demandada sea la entidad de gobierno que autoriza cualquier obra o actividad en contravención a la legislación ambiental, se tendrán que definir, para la aplicación del quinto párrafo del artículo 4º, los conceptos tales como "medio ambiente adecuado", "desarrollo" y "bienestar". Éstos se denominan "conceptos jurídicos indeterminados", cuya definición no era tarea directa de la reforma constitucional (dotarlos de contenido y significado), pero si lo era el prever la creación de una ley que regulara el ejercicio de una nueva acción procesal, sus características, requisitos de procedibilidad y, de paso, reglas claras para la definición de estos conceptos. El hecho de que jurídicamente no se tenga el contenido de estos conceptos, es igual a que no existan y será el juez el encargado, caso con caso, de dotarles de significado.

En tercer lugar y conforme a lo dispuesto por el artículo 107 Constitucional y la Ley de Amparo que lo reglamenta, existen reglas muy estrictas para la procedibilidad de una acción de amparo, las cuales, por las características de los intereses colectivos o difusos de la materia ambiental, serán difícilmente superadas por los demandantes, con lo cual la mayoría de los juicios que se promuevan, tendrán el riesgo de ser sobreseídos o desechados.

Estas reglas, principalmente son:

1. El demandante tendrá que ser afectado directo. Esta idea la ha venido desarrollando la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, ligada a una idea patrimonial. Es decir, el agraviado deberá acreditar un interés jurídico directo que se traduce en un daño sufrido en su esfera patrimonial particular. El patrimonio común constituido por el medio ambiente, es contrario a esta idea.
2. La afectación deberá demostrarse como un daño sufrido por el agraviado y no por el daño causado por la autoridad por el hecho de autorizar la obra o actividad que viole este derecho. En muchos de los casos, los demandantes pueden ni siquiera ser vecinos o residentes del sitio en donde se lleva a cabo la ilegalidad cometida por lo que no se podrá hablar de daño sufrido, sólo del causado.
3. La suspensión del acto reclamado. En ella se requiere para conseguir una resolución de suspensión en la que quien la solicita (el quejoso), otorgue una garantía por los daños que pudiera causar al que lleva a cabo la obra o actividad (tercero perjudicado) en el caso que el juez le ordene detener sus actividades en tanto termina el juicio.

El monto de estas garantías y la cuantificación de los daños, es muy complicado de valuar y seguramente resultarán altísimos y difíciles de cubrir.

4. El efecto relativo de la sentencia. Esto se traduce en que no importa que tan grave sea la violación, la sentencia, en caso de ganar, sólo amparará al que la promovió, no importando que otras personas promuevan los mismos juicios en contra de actos similares.

-
5. El efecto restitutivo de la sentencia. Según la Ley de Amparo, la sentencia tendrá el efecto de restituir al demandante en goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. En materia ambiental, esto entraña una remediación que muy probablemente el juez, traducirá en dinero cuyo destino, administración y gasto, se encuentra desprovisto de reglas para efectos de la remediación.

Con respecto a la eficacia jurídica del derecho mediante el juicio de amparo, se deben compatibilizar varias cuestiones en opinión de López Ramos: una eficaz regulación del amparo indirecto; reglas para precisar la legitimación para la defensa del interés público colectivo; el amparo debe tener un enfoque social, como en materia agraria; y deben establecerse especiales medidas para la suspensión provisional, cautelares, de garantías y para reparación del daño.

En nuestro país el orden jurídico no consigna el derecho subjetivo a favor de las personas afectadas en su medio ambiente para exigir esta responsabilidad, por tratarse de un interés difuso.

En vista de lo antes expuesto, en México, a través del llamado "Apoderamiento de instancias públicas", la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como ya se ha señalado, goza de potestad para garantizar el derecho a un ambiente adecuado.

LGEEPA: artículo 202.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

Se deja entonces a los particulares la única posibilidad de presentar una denuncia popular ante PROFEPA y una vez presentada la denuncia el derecho de

los particulares se agota, quedando sólo la posibilidad de exigir a la autoridad ambiental que actúe cuando haya que hacerlo, pero sin legitimar activamente a quien tenga intereses.

Así se establece en el primer párrafo del artículo 189 de la LGEEPA:

Artículo 189.- "Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico".

Si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.

Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En este orden de ideas es que queda acotado el derecho de los particulares para ejercitar su derecho a un ambiente adecuado a una mera denuncia.

Sin embargo, existe una excepción con relación al ejercicio del derecho a un ambiente adecuado, el estado de Morelos que establece en su Código Procesal Civil (artículo 213) la Representación en defensa de intereses difusos, otorgando no sólo legitimación activa al Ministerio Público, sino a cualquier

agrupación cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente o inclusive a cualquier interesado que se manifieste.

Sólo a través de la institución de la responsabilidad civil en caso de daños puede exigirse la indemnización correspondiente, sin embargo únicamente puede demandarlo el titular del bien dañado. En el caso de bienes comunes que pertenecen idénticamente a la comunidad y no a un individuo en particular, corresponderá protegerlo al órgano del Estado facultado para ello.

Nuestras instituciones jurídicas no otorgan la facultad a cualquier individuo para exigir la reparación del daño ambiental, salvo que sea titular de un derecho violado en su perjuicio exclusivo, inmediata y directamente.

El artículo 203 de la LGEEPA establece que puede exigirse la indemnización por daños y perjuicios de conformidad con la legislación civil, mientras que el artículo 1915 del Código Civil señala que: "la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el reestablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o el pago de daños y perjuicio, lo que excluye a cualquier persona que no tenga el carácter de ofendido por haber sufrido un daño exclusivo, actual y directo en su patrimonio, dejando fuera el daño sobre bienes de propiedad común".

Es importante señalar, que se evidencia en los últimos tiempos una tendencia a sustituir el principio de reparación patrimonial por el de reparación ambiental, intentando con ello disipar las tendencias que proponen una mera sustitución del daño ambiental por una indemnización monetaria, existen ejemplos en países latinoamericanos que han logrado privilegiar el reestablecimiento de las condiciones ambientales dañadas, tal es el caso de Argentina.

Volteando nuestra mirada a la experiencia de otras tantas naciones, incluso latinoamericanas, encontramos que las acciones colectivas o de grupo han sido

reconocidas por los sistemas jurídicos, lo que demuestra que se trata de una acción política y jurídicamente factible, ya que la racionalidad jurídica conduce a beneficiar a los ciudadanos, incrementándoles el campo de acción jurídica y creándoles mecanismos efectivos para impugnar cualquier acto u omisión que atente en contra de sus intereses.

Las bases constitucionales de la protección jurídica del ambiente, constituyen el pilar del desarrollo de la legislación mexicana en la materia. Es importante desde luego, en el presente trabajo hacer referencia a tal fundamento constitucional, toda vez que anteriormente no se protegían en nuestra Carta Magna el derecho a gozar de un medio ambiente sano, ya sea como garantía social o individual.

Tal fundamento jurídico básico que permite que el estado mexicano pueda formular, planear, dirigir, encauzar, fomentar y orientar la política ambiental, se encuentra en los mencionados artículos 25 y 26 de nuestro máximo precepto legal.

En efecto, el artículo 25 del citado documento constitucional indica en su primer párrafo, que con el fin de garantizar un desarrollo nacional integral, que fortalezca la soberanía y su régimen democrático, corresponde al estado la rectoría de ese desarrollo.

El segundo párrafo de este precepto constitucional indica que el estado deberá planear, conducir, coordinar, fomentar y orientar las actividades que demande el interés general, en el marco de libertades que otorga la Constitución.

El llamado desarrollo sustentable se conforma en sus aspectos fundamentales, con la capacidad que puedan tener los diversos sectores (público, social y privado), para contribuir al crecimiento económico, pero con protección del medio ambiente.

Precisamente, el párrafo sexto de nuestra Constitución que ahora se comenta, indica que bajo criterios de equidad social y de productividad, el sector público deberá apoyar a los sectores social y privado, los cuales son importantes para el crecimiento económico; pero estos sectores deberán someterse en su actuación, tanto a las modalidades que dicte el interés público, como al uso y beneficio general de los recursos productivos, cuidando en todo momento su conservación y el medio ambiente.

El artículo 26 del Texto Político señala a su vez que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación la cual, mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y las demandas de la sociedad, para incorporarlos tanto al Plan como a los programas de desarrollo.

III.IV. El derecho al medio ambiente adecuado como garantía social.

El Dr. Rogelio Martínez Vera señala dentro del marco jurídico constitucional establecido en México sobre la materia ambiental, cuyo ámbito espacial de aplicación se ubica en los siguientes preceptos constitucionales:

1. Párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución: Este precepto indica que "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud". Lo cual significa que es una garantía individual consagrada en nuestra Constitución de por lo tanto, es un derecho subjetivo público de todas las personas el recibir la protección de su salud; el estado, o mejor dicho, los órganos públicos del estado tienen obligación de procurar que todas las personas tengan acceso a esa protección. Si un individuo no cuenta con un medio ambiente sano, no podrá, por consecuencia gozar de una salud plena, así que el Estado tiene, primeramente la obligación de tutelar en todos los ámbitos de su jurisdicción al medio ambiente, para finalmente lograr una protección de la salud de todos los individuos.

-
2. Párrafo quinto del artículo 4º Constitucional: Este párrafo se adicionó y textualmente expresa lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". Ya que se consideró que el precepto que se refiere al derecho de protección de la salud que debe garantizar el estado, no era lo suficientemente claro y preciso para abarcar la materia ambiental, se introdujo en el año de 1999, esta importante reforma, la cual establece como una importante garantía social, el derecho a vivir en un ambiente que sea lo suficientemente adecuado para que todos podamos procurar nuestro desarrollo y bienestar.

Este quinto párrafo del artículo 4º que se adiciona, plantea un análisis particular que interesa en función del nuevo derecho que otorga a las personas. En este sentido, Carlos Baumgarten señala la conveniencia de iniciar un breve análisis haciéndose el siguiente cuestionamiento: "¿la nueva disposición es eficiente para lograr la plena eficacia y reconocimiento del derecho que tutela?".

Respecto a ello señala que este "consiste en destacar que todo derecho subjetivo público que otorgue nuestra constitución, deberá tener un mecanismo procesal o instrumento de tutela judicial para hacerlo valer".

Esto es concretamente lo que se identifica como garantía individual. El hecho de que al gobernado se le ofrezca el medio legal para hacer valer un derecho constitucional, se traduce en la realización de su garantía.

3. Al primer párrafo del artículo 25 se le agregó: 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 dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Este artículo, ubicado dentro de lo que dogmáticamente se conoce como "capítulo económico de la Constitución", es el fundamento de la Planeación Nacional y su Desarrollo. En otras palabras, es el fundamento del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes Sectoriales que al efecto se elaboren.

Como el propio primer párrafo del Artículo 25 lo indica, ese desarrollo nacional deberá revestir diversas características, como lo son: integralidad, tendencia al fortalecimiento de la soberanía y, recientemente, "sustentabilidad", lo cual, como es ya sabido, se aporta una idea transgeneracional, es decir, que el desarrollo económico se lleve a cabo de tal forma que los recursos que se aprovechen hoy, puedan ser aprovechados igualmente por las generaciones futuras.

En ese orden de ideas, la propuesta este primer párrafo del Artículo 25 constitucional, plantea la necesidad de que en la planeación nacional, a través de la totalidad de los programas de desarrollo -nacionales o sectoriales-, se contemple la racionalización en el estilo o modelo de desarrollo que en cada caso, propongan los planes conducentes, a fin de que siguiendo la línea de crecimiento económico, se contemple por primera vez en estos programas, una política sustentable en su ejercicio e instrumentación.

Carlos Baumgarten aprecia respecto a lo anterior que "la aportación de esta reforma se traduce en el deber de incluir en los principios de la política de desarrollo, bases para un aprovechamiento sustentable, cuya aplicación eficaz, estará dada en la proporción y medida en que el correspondiente plan o programa de desarrollo incluya medidas de racionalización para el aprovechamiento y explotación de los recursos necesarios para el crecimiento del sector correspondiente".

4. Artículo 73 fracción XXIX, inciso G. Este precepto determina que el Congreso de la Unión tiene facultades: "Para expedir leyes que establezcan

la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico"

En este importante precepto constitucional se indica que las leyes que expida el Congreso General de la República deben tener como objetivo fundamental: a) Establecer la concurrencia en materia ambiental entre los tres niveles de gobierno que existen en nuestro país: El federal, el estatal y el municipal; b) Que la concurrencia se debe dar en cuanto a las leyes que se refieran al medio ambiente y a la conservación y en su caso restauración del equilibrio ecológico.

Aquí observamos una vez más que el estado tiene la obligación de brindar, en todos sus niveles, la garantía social de la protección al medio ambiente.

5. Artículo 89 Fracción I de la Carta Magna. Este ordenamiento constitucional señala textualmente que son obligaciones y derechos del Presidente de la República: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"

Lo anterior significa que el Presidente como Jefe del Poder Ejecutivo de la Federación, tiene no solamente el derecho de promulgar y publicar las leyes del Congreso General de la República, sino el deber de cuidar que éstas se cumplan. Pero como las leyes son hechas por personas, frecuentemente se encuentra en ellas, lagunas, deficiencias u oscuridades.

Cuando esto sucede, los gobernados no están en condiciones de cumplir cabalmente con los ordenamientos legales. En estos casos, el Presidente de la República interviene para expedir disposiciones administrativas (reglamentos, acuerdos, decretos o resoluciones), mediante las cuales aclara, precisa y en su

caso, completa a las leyes, para permitir un eficaz cumplimiento de las mismas. En materia ambiental se encuentran ejemplos de numerosas disposiciones administrativas, sobre todo, los reglamentos, que expide el Presidente de la República en uso y ejercicio de su facultad constitucional.

Podemos de tal manera, observar que el derecho a la protección de la salud, y el derecho que tenemos todas las personas a vivir en medio ambiente adecuado y sano, es una importante garantía social que el Poder Público debe preservar, a través de la coordinación, tanto política como administrativa y legalmente, que se lleve a cabo entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), para que mediante la expedición de los ordenamientos derecho subjetivo público.

Es necesario darle la importancia necesaria a la coordinación que debe existir entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales, en cuanto a la expedición y aplicación de ordenamientos jurídicos que se encaminen a un mismo fin: La protección y en su caso, la restauración del medio ambiente.

Aquí, en este tema se encuentran grandes debilidades e importantes áreas de oportunidad para que los tres diferentes niveles de gobierno trabajen intensamente en favor de una eficaz y eficiente coordinación legislativa, técnica y administrativa, que vuelva más acertado el control y restauración del medio ambiente.

En efecto, en relación con la antes indicada necesaria coordinación, que debiera existir para una mayor y mejor protección y restauración del medio ambiente entre los antes citados tres niveles de gobierno, basaremos el planteamiento fundamental del presente trabajo.

Por último cabe señalar que dentro de estos fundamentos constitucionales en materia de medio ambiente, se encuentran una serie de facultades de que es investido el jefe del Poder Ejecutivo Federal para expedir reglamentos, acuerdos, decretos y resoluciones, encaminados exclusivamente a precisar el alcance de los ordenamientos legales, así como a darles claridad y dejarlos en condiciones de poder ser cumplidos por los gobernados.

Desde luego, la facultad reglamentaria del Ejecutivo tiene un importante límite, y éste consiste en que esas disposiciones administrativas que expide el citado Poder Ejecutivo para mejor proveer al cumplimiento del ordenamiento legal, no deben de ninguna manera rebasar o contradecir lo dispuesto en la respectiva ley. De no cumplirse esta regla, la disposición administrativa expedida que la viole, llega a tener evidentemente el carácter de norma jurídica inconstitucional, y por consecuencia, su validez podrá ser cuestionada ante los tribunales competentes.

III.V. La protección del Medio Ambiente en la Justicia Penal.

La justicia penal ambiental también ha cobrado importancia por el gradual incremento de la tipificación como delitos de conductas lesivas para el medio ambiente. "Aunque esto pueda merecer algunas reservas por los excesos en que se ha incurrido a quienes participan de la idea de un "derecho penal mínimo"¹⁵, el hecho es que los sistemas jurídicos han comenzado a criminalizar las conductas que deterioran el medio ambiente de una manera especialmente grave, muchas veces como una respuesta al fracaso de los mecanismos administrativos en su función de prevenir y controlar el deterioro ambiental, que han sido tradicionalmente los principales encargados de esta tarea.

Los avances hechos en el campo de la legislación penal se están expresando en la intervención de los tribunales de justicia en asuntos ambientales que tienen características penales, cuyos resultados no están, sin embargo,

15 Informe Sobre el Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano, Su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Raúl Brañes Ballesteros, Primera Edición, 2001, México, D.F., México.

debidamente registrados y, por tanto, no son ampliamente conocidos. En efecto, existe información sobre el inicio de procedimientos penales en materia ambiental, pero no se conocen sus resultados.

Como quiera que sea, la verdad es que estamos en presencia de una de las transformaciones que caracterizan al derecho moderno, dentro de un proceso de cambios que, en el caso del derecho ambiental, en una buena medida son impulsadas por demandas que provienen de distintos sectores de la sociedad y que persiguen poner el derecho al servicio de las verdaderas necesidades de la sociedad, de la economía y el medio ambiente.

En este caso, el derecho penal se ha terminado sumando al arsenal de los instrumentos de la política ambiental, con fórmulas novedosas que buscan un tratamiento penal adecuado a los problemas ambientales y que se expresan en modificaciones importantes en los sistemas de las penas, en la responsabilidad de las personas jurídicas y en el propio proceso penal.

De acuerdo con el sistema clásico de acciones civiles, la legitimación procesal en el litigio civil está limitada de manera exclusiva a las personas que individualmente han sido afectadas en sus intereses, esto es, a los llamados "personalmente afectados". Esto significa, si se le enfoca desde la perspectiva de la reparación de un daño, ésta sólo puede ser exigida en juicio por la víctima de ese daño y sólo en la medida en que su persona o sus bienes han experimentado algún menoscabo o disminución como consecuencia de dicho daño.

Si el daño tiene una naturaleza colectiva, es decir, si una misma acción genera un daño en la persona o los bienes de dos o más individuos, cada uno de ellos está legitimado para exigir la reparación que corresponda, pero sólo en la medida de los menoscabos o disminuciones que han experimentado sus respectivas personas o bienes como consecuencia de esos daños. Así lo establecen las reglas jurídicas sobre la materia.

En los litigios ambientales deberían introducirse reglas especiales en materia cautelar, y es evidente la necesidad de un sistema cautelar particularmente eficiente. Por otra parte, en los procesos en que se debaten asuntos ambientales los hechos en que se fundamentan las acciones ejercidas suelen presentar enormes complejidades técnicas, que dificultan por ejemplo el establecimiento del nexo de causalidad en los casos de daños ambientales, lo que hace indispensable, entre otras cosas, otorgar mayores facultades al juez para ponderar las pruebas.

Todo indica que debe modificarse la naturaleza eminentemente dispositiva del proceso civil y someterse al litigio ambiental a un procedimiento en el que el juez desempeña una función decisiva, con atribuciones que comprenden, incluso, la facultad de establecer el destino de la indemnización y que le permiten velar en todo momento por la ejecución del fallo, lo que de paso exige el establecimiento de un fondo público especial, que haga las veces de un mecanismo de distribución de la indemnización que corresponda a daños que no son estrictamente individuales.

En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así sucede con las llamadas "medidas correctivas o de urgente aplicación" y las "medidas de seguridad". Mediante las primeras, la autoridad administrativa, en el curso de un procedimiento, puede disponer que el administrado adopte de inmediato las medidas necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas (artículo 160). Mediante las segundas, la autoridad administrativa puede decretar, durante un procedimiento, clausuras, aseguramientos precautorios y neutralizaciones de materiales o residuos peligrosos (artículo 170).

En el párrafo final de su artículo 173 establece que la autoridad puede darle al infractor la opción de no pagar la multa si realiza inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales. Con ello se privilegia, como lo dice la exposición de motivos de las modificaciones de 1996 que incorporaron ese precepto a la Ley, «las conductas que tengan efectos directos sobre las condiciones del medio ambiente». Más aún, la aplicación de las sanciones administrativas debe ir acompañada del mandato para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, así como del establecimiento de un plazo para ese efecto.

Si vencido ese plazo subsisten, pueden imponer multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido (artículo 171). Pero, como es obvio, esto no subsana la indemnización de los daños y perjuicios causados.

En el párrafo primero del artículo 421 del Código Penal prescribe, desde 1996, que el juez podrá, sin perjuicio de la aplicación de la pena prevista para el delito de que se trate, imponer alguna o algunas de las siguientes medidas: 1) la realización de las acciones necesarias para restablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados, al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito; 2) la suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, según corresponda, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo; 3) la reincorporación de los elementos naturales, ejemplares o especies de flora y fauna silvestre, a los hábitat de que fueron sustraídos; y 4) el retorno de los materiales o residuos peligrosos o ejemplares de flora y fauna silvestres amenazados o en peligro de extinción, al país de origen, considerando lo dispuesto en los tratados y convenciones internacionales de que México sea parte. Medidas análogas se pueden encontrar en la Ley Penal Ambiental de Venezuela o en la Ley sobre Crímenes Ambientales de Brasil.

CAPITULO IV.

EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO.

IV.1. El Derecho al Medio Ambiente Adecuado, un Derecho Humano.

El Derecho está siendo sensible a esta nueva demanda social y está dando paulatinamente respuestas jurídicas a las interrogantes ambientales. De entre todas ellas quizás la de mayor relevancia teórica es la que concibe el medio ambiente adecuado como un derecho humano.

El mantenimiento de las condiciones ambientales que posibilitan la vida se ha convertido en una exigencia impostergable, ya que existen múltiples signos que evidencian una crisis sociedad-ambiente desencadenada por la insustentabilidad de los esquemas de aprovechamiento de los recursos naturales y los servicios ambientales que exigen los modelos de desarrollo contemporáneos.

Frente a esta realidad se erige el derecho fundamental de todo individuo a gozar y disponer de un ambiente que le permita desarrollarse e incluso subsistir, prerrogativa de cuya realización depende la posibilidad del disfrute de cualquier otro derecho.

Los Derechos Humanos se han convertido en el parámetro clave para medir el desarrollo de nuestra civilización, es por eso que la legitimidad de un sistema social se valora en razón de su reconocimiento y práctica. El debate sobre su naturaleza, sin embargo, está muy extendido y nos hallamos todavía lejos de llegar a una definición parcial de su concepto. Hay quienes opinan que el mínimo común que se acepta es que se trata de un conjunto de principios ético-políticos que debidamente juridificados se convierten en el basamento de cualquier sistema jurídico. Este reconocimiento, tiene otra consecuencia: "toda aspiración política trata de reconducirse a los derechos humanos, bien incorporándolos al contenido

de los ya existentes o, simplemente, tratando que sea reconocida su singularidad".¹⁶

Esta es la razón por la que se habla de generaciones de derechos humanos, porque poco a poco se han ido propugnando, reconociendo formalmente y aplicando en un cierto aspecto cronológico que no se ha detenido. Ya desde hace algunos años se habla de la primera, segunda y tercera generación.

Uno de los problemas contemporáneos que ha significado la toma de nuevas formas de conciencia personal, política y social, es el deterioro ambiental con todas sus implicaciones. Este problema, pone en evidencia que la relación sociedad-ambiente, está en crisis, lo que pone en peligro la capacidad de sustentación de las condiciones ambientales que posibilitan la existencia de la vida tal y como se concibe actualmente.

El profesor Martín Mateo considera que: "Partiendo de la base de la demostrada interacción entre la sociedad y su entorno físico es explicable que se haya sensibilizado el mundo jurídico hacia estos fenómenos intentando disciplinar las relaciones sociales en función de los deseables e indeseables cambios ambientales"¹⁷.

El derecho al medio ambiente se constituye en uno de los más importantes derechos del siglo XXI, en la medida en que la humanidad se vea amenazada en el más fundamental de sus derechos, el de la propia existencia.

El término medio ambiente está cada vez mejor explicado y asumido con más rigor por la doctrina. Así, el reconocimiento del derecho humano al medio ambiente adecuado, se produce cuando el ser humano adquiere conciencia de

¹⁶ Alston, P. "Conjuring up New Human Rights: a proposal for quality control". *American Journal of International Law*. Vol. 78-II. Julio, 1984.

que esos parámetros pueden alterarse por causas atribuibles a los propios seres humanos, poniendo en riesgo directa o indirectamente la vida, especialmente la de ellos mismos.

Sin embargo, hay que aclarar que una cosa es reconocer la existencia del derecho humano al medio ambiente adecuado con el objeto de conservar nuestra especie, para lo cual necesitamos salvar las demás, y otro es pensar en mayor o menor medida que este derecho no engloba ni respeta el de todas las demás especies naturales.

El medio ambiente adecuado no es un fruto del desarrollo social sino un requisito para su existencia.

Es un derecho vinculado a la propia vida humana. El medio ambiente adecuado precede lógicamente al propio derecho: sin medio ambiente adecuado no hay hombre, ni sociedad, ni derecho. Por lo tanto, cuando se legisla su protección se produce en dos sentidos: Por un lado, se le reconoce como derecho humano o fundamental; y, por otro, se encomienda a los Poderes Públicos, parte de cuyos instrumentos son las leyes, su conservación y tutela. Igualmente se procede con el derecho a la vida: se le reconoce como fundamental y se ordena su tutela a dichos poderes.

El derecho al medio ambiente adecuado, a diferencia de otros derechos, como la educación, por ejemplo, en los que la intervención de los Poderes Públicos resulta requisito para su propia existencia, no exige de éstos una actividad previsor, ya que ha sido la naturaleza quien ha provisto los parámetros de la biosfera. La actividad del Estado queda limitada en nuestro caso a la protección de lo preexistente.

En el caso del medio ambiente, las Instituciones Públicas están obligadas a evitar que por causas atribuibles a los seres humanos se alteren los parámetros de la biosfera que a nuestra especie, y las que con nosotros comparten el Planeta, convienen.

IV.II. La positivización de los derechos humanos y el medio ambiente.

La preocupación por el medio ambiente es relativamente reciente, apenas 25 años, y su proceso para ser reconocido como derecho humano todavía no ha concluido. La doctrina especializada más relevante, hace ya algún tiempo que viene señalando que es un derecho humano y propone su reconocimiento formal o su positivización tanto en el ámbito internacional como en el nacional.¹⁸

Sin embargo, entre los juristas no parece mayoritaria la opinión de que nos hallamos ante un verdadero derecho humano. Incluso dentro de los que defienden esta naturaleza las diferencias en la apreciación del concepto son importantes, lo que hace presumir que el camino de reflexión teórica, así como el del reconocimiento formal en Convenios Internacionales y en los ordenamientos internos tiene un largo camino pendiente por recorrer.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 hacía ya referencia expresa a la necesidad de mejorar el medio ambiente como uno de los requisitos para el adecuado desarrollo de la persona.

Con anterioridad a este pacto se firmó en Roma la Convención Europea de Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, al que aludimos por ser un instrumento por el que se crearon tanto la Comisión Europea como el Tribunal Europeo de Derechos del Hombre, "instancias ante las cuales, si bien no se puede alegar directamente el derecho a un medio ambiente adecuado,

¹⁸ Loperena Rota, Demetrio 1998. Los principios del derecho ambiental . Civitas. Madrid, 2001, pág. 75

éste ha obtenido su protección al ser conectado con la defensa de otros derechos ejercitables directamente”¹⁹

En un plano eminentemente ambiental encontramos la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, en la Declaración de Principios se hacen, entre otras, las siguientes afirmaciones:

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de 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 medio para las generaciones presentes y futuras...

En la Reunión Mundial de Asociaciones de Derecho Ambiental celebrada en Limoges en el mes de noviembre de 1990 se aprobó una declaración que expresa: “La Conferencia recomienda que el derecho del hombre al medio ambiente debe ser reconocido a nivel nacional e internacional de una manera explícita y clara y los Estados tienen el deber de garantizarlo.”

Otro ejemplo, lo constituye la Carta de la Comunidad Europea sobre Derechos y Obligaciones Ambientales, emitida en diciembre de 1990, donde se dispone en su artículo 1: “El derecho individual a un ambiente adecuado en relación directa con la salud y el bienestar de la persona.”

Del 3 al 14 de junio de 1992 se llevo a cabo en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) que logró convocar a 170 países. Entre los resultados de ésta se encuentra la elaboración y firma de Declaración de Río su Principio primero establece: “Los seres humanos están en el centro de las preocupaciones del desarrollo

19 Bellver Capella, V. Ecología: de las razones a los derechos. Editorial Comares. Granada, 1994. Pag. 38

sustentable. Tienen el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.”

La Cumbre de Río de Janeiro de 1992, en la que quedó patente el poder de convocatoria de la cuestión ambiental, con 170 países representados y más de 100 jefes de Estado presentes; consolidó esta evolución al señalar en su Principio Primero, que todos los seres humanos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la Naturaleza²⁰.

Pasando al Derecho Comparado, podemos decir que muchos Estados, de una manera u otra, reconocen el derecho al medio ambiente adecuado como un derecho fundamental, si bien, este reconocimiento, no siendo expreso en algunas ocasiones, viene de la mano con algún otro derecho ya positivizado. “Esto ocurre, por ejemplo, en el caso italiano en cuya Constitución, promulgada en 1948, no se recoge ningún artículo donde se haga referencia expresa al derecho al medio ambiente adecuado, habiendo sido reconocido éste por vía jurisprudencial al relacionarlo con los artículos 9, 32 y 41 de esa Constitución referidos respectivamente a la protección del patrimonio histórico y artístico de la nación, a la protección de la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad y a la iniciativa económica dentro de un marco que no se contradiga con su utilidad social ni perjudique la seguridad, la libertad y la dignidad humana”.

En el caso alemán, la Ley Fundamental de Bonn tampoco recogió inicialmente el derecho al medio ambiente adecuado, aunque jurisdiccionalmente se aceptó el derecho a su protección.

Posteriormente, la referencia expresa a éste, ha tenido lugar en las enmiendas a dicha Ley Fundamental, siendo la más reciente la aprobada el 27 de octubre de 1994 por la que se inserta un artículo 20 en el que se prescribe que en el marco del orden constitucional y teniendo en cuenta su responsabilidad para

²⁰ Loperena Rota, Demetrio. Revista Vasca de Administración Pública, nº 35, 1993. p. 21.

con las generaciones futuras, el Estado protege las condiciones naturales indispensables para la vida. La incorporación de este artículo a la Ley Fundamental alemana no estuvo falta de polémicas entre los distintos partidos políticos acerca de la naturaleza del derecho al medio ambiente así como su finalidad²¹.

La Constitución griega de 1975 establece en su artículo 24.1 que la protección del medio ambiente natural y cultural constituye una obligación del Estado, el cual debe tomar medidas especiales, preventivas o represivas, con el fin de su conservación²².

En el artículo 9 de la Constitución de Portugal de 1976 se establece el deber del Estado de proteger los derechos fundamentales. De su redacción se desprende que un requisito para la protección de la herencia cultural de los portugueses es la defensa de la naturaleza y el medio ambiente y la preservación de los recursos naturales. Sin embargo, y al igual que en la Constitución española, el reconocimiento expreso a un medio ambiente "saludable y ecológicamente equilibrado", así como el deber de protegerlo, viene recogido en el artículo 66 de dicha Constitución, dentro del apartado referente a los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales.

Asimismo, la Constitución portuguesa reconoce el derecho de las personas físicas y jurídicas a recibir compensaciones por los daños causados al medio ambiente, debiéndose entender que esto será así cuando el daño les afecte directamente.

El ordenamiento constitucional portugués ha dado al derecho al medio ambiente una serie de garantías, a saber: derecho a la información sobre

21 Bothe, M.: "Le Droit a la Protection de l'Environnement en Droit Constitutionnel Allemand". *Revue Juridique de l'Environnement*, 4/1994.

22 Sioutis, G.: "Le Droit de l'Homme a l'Environnement en Grèce". *Revue Juridique de l'Environnement*, 4/1994.

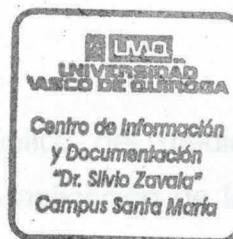
cuestiones ambientales, derecho a participar en la adopción de resoluciones administrativas, así como al derecho de acceso a la justicia en su sentido más amplio²³, entre otros.

La protección del medio ambiente en Portugal se ha visto respaldada por la publicación en 1987 de la Ley Básica de Medio Ambiente y la Ley de las Asociaciones de Defensa del Medio Ambiente, cuya finalidad se dirige a la aplicación efectiva del derecho recogido constitucionalmente.

Un ejemplo más reciente de reconocimiento formal del derecho al medioambiente adecuado lo encontramos en la Constitución de Brasil de 1988, en la cual varios artículos hacen referencia al derecho al medio ambiente adecuado.

El artículo 225 (Título VIII, relativo al orden social), donde se proclama el medio ambiente como derecho perteneciente a las generaciones presentes y futuras. Por otro lado se establece la evaluación de impacto ambiental con carácter obligatorio²⁴.

Hay más Constituciones recientes que hablan del medio ambiente como derecho, especialmente de los países del Este de Europa, aunque hay otras que no lo mencionan, como en los casos de Nueva Zelanda y Canadá. En resumen, el proceso de positivización es evidente, aunque no exista nitidez en los contornos de este derecho.



23 Gomez Da Silva, J.C.: "Human Rights in the Portuguese Contitution". *Revue Juridique de l'Environnement*, 4/1994. pag. 15

24 D' Ávila Rufino, G.: "Le Droit de l'Homme a l'Environnement dans la Constitution de 1988 du Brésil". *Revue Juridique de l'Environnement*, 4/1994. pag. 27

CAPITULO IV.
LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN EL
DETERIORO AMBIENTAL

V.I. La aplicación administrativa del Derecho Ambiental.

El derecho ambiental es aplicado, normalmente, por la administración pública, en tanto destinataria directa de un número importante de los mandatos establecidos por la legislación para la protección del medio ambiente. Pero a la administración le corresponde, además, velar por la debida observancia de esa legislación por parte de sus demás destinatarios y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas que procedan, en el ejercicio de su facultad de castigar (ius punendi).

En efecto, la legislación ambiental tiene una naturaleza eminentemente administrativa y por tanto, la misma legislación ambiental le encomienda a esos organismos la función de velar por su aplicación y de aplicar sanciones administrativas en los casos de contravenciones a sus disposiciones de la legislación ambiental.

La efectividad de la legislación ambiental en sede administrativa está estrechamente ligada a las capacidades institucionales de los organismos de la administración pública del medio ambiente encargados de aplicar dicha legislación, que por lo general son los mismos organismos encargados de todas las tareas propias de la gestión ambiental.

En algunos casos, sin embargo, la administración pública del medio ambiente cuenta con organismos especializados en materia de aplicación de la legislación ambiental.

La aplicación administrativa del derecho ambiental, o si se quiere la "efectividad" de la legislación ambiental, depende de factores jurídicos – que

tienen que ver con la manera como está organizada legalmente la gestión ambiental y cómo están regulados los mecanismos para su aplicación —, así como de factores institucionales, económicos, sociales y políticos, entre ellos los recursos humanos, técnicos y financieros de que dispone la administración para velar por la observancia de la legislación ambiental y el contexto social, económico y político dentro del que ella debe aplicarse.

Desde los inicios de la década de los años 1970, se inició en los países de América Latina un proceso de organización de la gestión ambiental en el sentido moderno de esta expresión, sobre la base de ciertos principios que de manera progresiva se fueron definiendo e incorporando en la legislación sobre la materia. Este proceso, que se desarrolló de acuerdo con las especificidades de todo orden propias de cada país de la región y que por lo demás aún se encuentra incompleto en todos ellos, se ha caracterizado por sus avances y retrocesos legislativos y, casi siempre, por no haber sido acompañado por la creación de las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento.

Antes de la década de los años 1990, sólo había un Ministerio del Medio Ambiente en América Latina: el hoy Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de Venezuela, creado en 1976. Hacia 1990 la gestión ambiental se había radicado de manera principal, en la mitad de los países de la región, en instancias de coordinación creadas para ese efecto²⁵.

En otros países, el organismo ambiental principal era una estructura político-administrativa preexistente, por lo general la que desempeñaba las funciones más próximas a los asuntos ambientales y que ahora pasaba a desempeñar funciones ambientales con base en la nueva legislación sobre la materia, como los Ministerios de Salud o de Agricultura, u otros organismos preexistentes. Lo habitual, sin embargo, había sido la instauración de un modelo mixto, mediante la creación de “comisiones nacionales del medio ambiente” que

25 SEMARNAP, La gestión ambiental en México, 2000, p. 300.

coordinaban las actividades ambientales de los Ministerios o Secretarías que desempeñaban funciones de esta naturaleza o que se esperaba que comenzaran a desempeñarlas.

Hasta ese momento, seguía predominando la idea de que la tarea de la organización de la gestión ambiental consistía en superar los problemas que presentaba la sectorización de la administración pública mediante la creación de instancias de coordinación – sin perjuicio de otros métodos de coordinación, como la definición conjunta de políticas ambientales, la planificación y los convenios de colaboración –, a las que se le encomendaba la coordinación de las actividades que interesaban al medio ambiente de los Ministerios o Secretarías que desempeñaban las respectivas funciones, así como llevar a cabo, con el apoyo de sus secretarías ejecutivas u otros organismos equivalentes, las funciones ambientales que no le correspondían a ninguno de esos Ministerios o Secretarías.

La enseñanza de esas dos décadas consistió en que los problemas ambientales fueron escasamente atendidos mientras siguieron siendo considerados desde la óptica de los asuntos de la salud pública o de los asuntos de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza o la pesca, es decir, como una modalidad de las actividades productivas que estaba subordinada a las exigencias de la economía.

De esta manera, se siguió incrementando el deterioro ambiental, mientras el reducido o ningún peso político y administrativo de las instancias de coordinación era incapaz de corregir las tendencias existentes y, en definitiva, determinaba que las funciones de esas instancias se ejercieran en el vacío. Los escasos avances de esas décadas se hicieron, por lo general, desde las secretarías ejecutivas de esas instancias coordinadoras. Todos estos problemas – que hacen a la esencia de la gestión ambiental –, tienen que ver con la aplicación administrativa del

derecho ambiental, porque inciden en la capacidad de los organismos ambientales para llevar a cabo esa función.

Los fracasos de la gestión ambiental y el nivel político que alcanzó el tema ambiental en la última década del siglo XX – incluso desde los principios de la Conferencia de Río –, así como las exigencias que planteaban la propia legislación ambiental mediante leyes generales que procuraban regular de manera integral los asuntos ambientales, determinaron que en estos últimos años hubiera un cambio radical en materia de organización de la administración pública del medio ambiente en los países de América Latina. En efecto, dieciocho de los veinte países de la región contaban, al concluir esta última década del siglo XX, con un Ministerio o una Secretaría de Medio Ambiente.

La creación de tales Ministerios o Secretarías se llevó a cabo mediante la asignación que se les hizo de la mayor parte de las funciones ambientales y trajo consigo la desaparición de las “comisiones nacionales de medio ambiente” como organismos ambientales principales, donde las había, pero no eliminó la necesidad de la coordinación interinstitucional y, por tanto, de las instancias de coordinación. El proceso, sin embargo, no ha estado exento de algunos retrocesos.

Este giro hacia la integralidad de la gestión ambiental implicó no sólo superar la visión de salubridad pública de los problemas ambientales que seguía existiendo en algunos países, sino además la visión preponderantemente productivista de los recursos naturales que presidía la gestión de los mismos, dando paso a la idea de la producción sustentable. Los primeros resultados de la producción sustentable han sido satisfactorios y han desmentido los augurios de caída de la producción por supuestos “excesos del ambientalismo”²⁶.

26 González Márquez, J.J., Montelongo, I. 1999. Introducción al Derecho Ambiental Mexicano. UAM. México. Pag. 308

Por otra parte, estos cambios han implicado una integración de las agendas "verde" y "gris" (o "café") – que es una distinción explicable sólo por razones históricas y que carece de un fundamento científico-, en beneficio de un tratamiento más apropiado de los problemas ambientales²⁷.

La creación de Secretarías de Estado de Medio Ambiente para una gestión ambiental integral es un punto de partida importante para enfrentar desde el sector público los problemas ambientales más apremiantes. Hasta ahora, ésta ha sido la única fórmula administrativa capaz de generar resultados concretos importantes. Pero, se trata sólo de un esquema administrativo, que para ser eficiente requiere de recursos de todo orden y de algo así como un nuevo estilo de administrar, que permita superar las inercias y obstáculos existentes y alcanzar niveles de coordinación adecuados. El conjunto de estos factores puede llevar la aplicación administrativa del derecho ambiental a otros niveles.

V.II Principios básicos de la Política ambiental mexicana.

En el artículo 15 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal señala que para la formulación y conducción de una política ambiental, así como para la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos de regulación y control previstos en la ley, el Ejecutivo Federal deberá observar una serie de Principios. Los más importantes se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen tanto la vida como las posibilidades productivas del país. Es importante tomar en cuenta que a un ecosistema la misma ley lo define así: "Unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinado".

27 Gutiérrez Nájera, R., 1998. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. Porrúa, México. Pag. 137.

Lo anterior significa que por su propia naturaleza, nadie puede ser por exclusividad dueño de un ecosistema, por más que esa persona pueda llegar a ser la propietaria del espacio territorial en donde sea susceptible de ubicarse el antes citado ecosistema, por virtud de que en su conformación no contribuye solamente el espacio, sino también el tiempo y una serie de interacciones, tanto de los organismos vivos, como del propio medio ambiente.

Por ello, el estado quedará facultado para imponer al propietario o los propietarios del espacio territorial en donde se dé el ecosistema o al menos parte de él, las regulaciones o limitaciones que sean necesarias para su conservación o restauración.

Quien realice actividades u obras que afecten o puedan afectar el ambiente, se obliga a prevenir, minimizar o en su caso, reparar los daños que cause, así como obligarse a asumir los costos económicos que dicha actuación implique. Este propio principio indica que el estado debe incentivar a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales. El contenido de este principio tiene alcances muy importantes, lo anterior atendiendo a que en primer lugar se indica la obligación que tienen todas las personas de mantener o reparar el medio ambiente, cuando con algunas actividades puedan llegar a afectarlo.

Así se tiene que la instalación de una fábrica, taller, comercio, oficina o cualquier otro centro de producción, comercialización o prestación de servicios, son actividades susceptibles de alterar o modificar negativamente el ambiente, y por ello, el legislador señala que el responsable de las actividades debe obligarse a prevenir y en su caso, reparar los daños ambientales causados.

Estas mismas obligaciones adquieren todas las personas que lleguen a realizar alguna obra que altere o pueda alterar las condiciones ambientales.

Por ejemplo, la construcción de una casa o de un edificio es susceptible de producir una alteración ambiental, y por lo tanto, para garantizar la preservación del medio ambiente, los dueños de la obra deben acudir a las autoridades para obtener las autorizaciones y licencias correspondientes. Las autoridades tienen el deber de cerciorarse que no se destruirá ni alterará el medio ambiente, o que esta alteración en caso de existir, sea mínima.

En México los incentivos gubernamentales por preservación o restauración del ambiente se encuentran insertos desgraciadamente de manera escasa y excepcional.

Sólo en algunas leyes fiscales se encuentran algunas disposiciones que establecen autorizaciones para efectuar deducciones a las empresas que coloquen en sus instalaciones equipos anticontaminantes, aunque es indiscutible seguramente que aún sin ésa condición, el gasto pudiera resultar igualmente deducible, de lo que se desprende que prácticamente no existen estímulos para las personas que contribuyen a la preservación del ambiente.

El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de tal manera que se pueda asegurar el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad, en tanto que los recursos naturales no renovables se deben utilizar de tal modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos.

Se denominan recursos naturales renovables, aquellos que pueden ser reemplazados por otros bienes de la misma especie y calidad, ya sea por acción de la propia naturaleza o por la intervención del hombre por ejemplo, el agua, los recursos forestales y los pesqueros. En tanto que se denominan recursos no renovables, aquellos que contrariamente a los primeros, no son susceptibles de reemplazo, y que una vez agotados, ya no pueden reponerse, como los productos minerales, el petróleo o los materiales radiactivos.

De acuerdo con ello, el estado puede expedir disposiciones jurídicas mediante las cuales, se oriente y regule la explotación o utilización de tales recursos naturales.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, el estado dicta diversas disposiciones jurídicas reguladoras de estas actividades, que persiguen no sólo fines económicos, sino inclusive, propósitos ecológicos. Dentro de este Principio se ubican, por ejemplo, la Ley del Petróleo, la Ley Minera, la Ley Federal de Aguas o las leyes, decretos y acuerdos sobre la flora o la fauna.

El ejercicio de las atribuciones que las leyes le conceden a los diferentes órganos del estado para regular, restringir o aún prohibir, así como para fomentar, promover, orientar y en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se realizará considerando siempre los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Lo anterior significa que el legislador, al elaborar un ordenamiento jurídico con el cual, se lleve a cabo en alguna forma la regulación de una actividad económica o social, se deberá siempre tener en cuenta los criterios ecológicos.

La misma obligación tienen los órganos gubernamentales encargados de verificar el cumplimiento o aplicar esos ordenamientos jurídicos a los individuos.

Es importante que el legislador se interiorice en los problemas ambientales y adquiera una conciencia plena de la gravedad que tiene ya en este momento el deterioro ambiental.

Estos importantes principios ecológicos que deben ser obligatoriamente observados, por todos los sectores que integran al estado, son aplicables también en la vida institucional de los estados y municipios y a ellos deberán someter su actuación, tanto los órganos estatales como los particulares, como lo indica

claramente el artículo 16 de la mencionada la Ley Orgánica de Administración Pública Federal.

Las directrices fundamentales de la política ambiental gubernamental, se encuentran insertas en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo debe tenerse presente que el mismo no es una ley, sino un documento administrativo y técnico que elabora el Ejecutivo Federal, en el cual se asientan los proyectos de actividades para todo un período presidencial.

Se debe estar consciente de que para que los órganos de gobierno puedan hacer efectivos sus planes a través de medidas concretas, deben encontrar apoyo en ordenamientos jurídicos previamente expedidos.

Por ello, la política ambiental expresada en el citado Plan Nacional de Desarrollo, debe sustentarse dentro de los preceptos jurídicos aplicables, como lo son tanto la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como sus reglamentos correspondientes.

Con relación a la ley citada, existe dentro del Título Primero, un Capítulo III que precisamente lleva la denominación siguiente: Política Ambiental. Este importante tema se maneja dentro del contenido de los artículos 15 y 16 de la ley citada.

V.III. La protección del medio ambiente tarea de la Administración Pública.

La responsabilidad administrativa puede marcar un amplio terreno de juego en lo que a prevención y a la vez reparación de daños ambientales se refiere, ello no es un impedimento para los numerosos problemas que su exigencia plantea.

La protección del medio ambiente, es y debe ser una función pública administrativa. Se debe exigir por la Administración Pública a aquellos que lo alteren, la reparación del daño ocasionado.

El medio ambiente como objeto de atención jurídica se debe orientar a su protección en todos los ordenamientos generales. Algunos autores señalan que para una concepción amplia del concepto de medio ambiente, se deben incluir todas aquellas circunstancias físicas o materiales y elementos necesarios para el desarrollo de los seres vivos.

Una política ambiental no puede referirse al conjunto de condiciones de vida puesto que con unos medios limitados sería una auténtica misión imposible mantener la calidad de un medio ambiente identificado tan generosamente.

Desde este punto de vista, podemos resumir que la protección del medio ambiente como una función pública en cuyo desempeño las Administraciones Públicas, y por consecuencia, el Derecho Administrativo tienen un papel muy importante. También el Derecho Fiscal, el Civil o el Penal ofrecen armas para la obtención de este fin.

V.IV. Los organismos administrativos especializados en la aplicación del derecho ambiental.

La aplicación administrativa de la legislación ambiental es una tarea que, como se ha dicho, corresponde por lo general a los organismos globales y/o sectoriales que integran la administración pública del medio ambiente. En algunos casos, sin embargo, se han creado organismos especializados en esta función, como es el caso ya señalado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente creada en México en 1992, que por su denominación hace parecer que estamos frente a un organismo judicial, y en realidad se trata de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de nuestro país.

Lo mismo ocurre con el llamado "Tribunal Ambiental Administrativo" creado en 1995 por la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, que es considerado como una "instancia prejudicial" apropiada para "ejecutar medidas cautelares, en

especial para lograr el cese de la actividad dañosa o contaminante²⁸. Establece el artículo 103 de esa Ley que dicho "Tribunal" será un órgano "desconcentrado" del Ministerio de Ambiente y Energía y sus fallos "agotan la vía administrativa."

Su competencia, sin embargo, comprende, entre otras materias, "establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales" (artículo 111).²⁹

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Ambiente costarricense dispone que "las personas, físicas o jurídicas, tendrán el derecho a ser escuchadas..." y que "las observaciones de los interesados serán incluidas en el expediente (de evaluación) y valoradas en el informe final."

El artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México establece, que la manifestación de impacto ambiental será puesta a disposición del público "con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona" y agrega que "la Secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública", conforme a las bases que se establecen en ese mismo precepto, la que podrá comprender una reunión pública de información. El artículo 72 de esta Ley señala: "Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana".

28 Lilliana Arrieta. "La justicia ambiental en Costa Rica. Análisis de jurisprudencia", en Universidad Externado de Colombia, Justicia ambiental. Las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente, III Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente, Bogotá, 2001, pp. 133.

29 Op. Cit. P.15.

CAPITULO VI.

LA REPARACION DEL DAÑO AL MEDIO AMBIENTE

VI.I. Daños al medio ambiente y responsabilidad administrativa.

Los daños al medio ambiente dan lugar a la imposición de sanciones y, en su caso, a la reparación del daño efectivamente causado, de forma que esta responsabilidad personal exigida por la Administración Pública se puede explicar en dos ideas: por un lado, la potestad sancionadora de la Administración respecto a la infracción; por otro, la reparación de los daños y perjuicios ocasionados al medio ambiente, bien indemnizando, bien reponiendo al estado de cosas previo, lo cual indica ya la dificultad de tal reposición cuando se proyecta sobre la naturaleza, lo que explica que se conciben las condenas de este tipo como una posibilidad más bien teórica por la imposibilidad de reparación o por los elevados costos que ello puede representar.

VI.II. La reparación de los daños al medio ambiente.

Se constata así la posibilidad de un régimen de acumulación de sanciones y reparación de daños que derivan en una evolución y extensión del régimen de auto tutela administrativa, ya apuntó en su momento RIVERO YSERN y representa un ejemplo más del "proceso de absorción de competencias del poder judicial por parte de la Administración" generado, vía reglamentaria, no legal, sin embargo justificable, cuando se concibe como medio de luchar contra las agresiones ambientales y a la vez reparar eficazmente el daño causado. En este sentido, se ha discutido si a la Administración Pública corresponde conceder la potestad de exigir y concretar el deber de reparación.

CAPÍTULO VII.

LA GESTIÓN AMBIENTAL

VII.I. Definición de Gestión Ambiental.

El mundo actual está asumiendo, de forma creciente, una mayor conciencia respecto a la protección de la Naturaleza y del Medio Ambiente. Paralelamente, la amplia normativa legal en cuestiones medioambientales, en sus distintos niveles —federal, estatal y local—, junto al aumento de la conciencia empresarial respecto a estos temas, configuran un marco que obliga a que cualquier profesional de prestigio de las ramas de la Empresa o de la Administración Pública cuente con una sólida formación en los principales aspectos relacionados con el Medio Ambiente.

Nuestro país dispone de una legislación que establece el mismo nivel de exigencia para las normas y prácticas medioambientales vigentes en los Estados. Las autoridades se concretan o adaptan en otra amplia normativa que emana de los distintos niveles de la Administración Pública. Es por eso que se han analizado las principales leyes y reglamentos de las administraciones federal y estatal, así como las competencias de los Ayuntamientos en determinadas actividades comerciales, industriales, que requieren una calificación ambiental.

Salvaguardar el Planeta para las futuras generaciones es una obligación asumida por la mayoría de ciudadanos.

Los sistemas de tratamiento de datos en varios países, integrados con una moderna cartografía han dado origen a aplicaciones informáticas de suma importancia en la gestión de recursos naturales y en la ordenación del territorio.

En la actualidad algunos elementos de ordenación territorial, tales como los planes generales de ordenación urbana, nos indican la importancia de dicha ordenación en la planificación del modelo de sociedad que queremos para el

futuro. El territorio, en sentido amplio, es el lugar donde vivimos. De la forma de gestionarlo adecuadamente van a depender, en gran medida, nuestras posibilidades de un desarrollo sustentable y de una mejor calidad de vida.

La conservación de un espacio natural no termina cuando se le asocia alguna figura de protección (parque natural, paraje, reserva, etc.), sino que es fundamental también, que se gestionen correctamente una gran variedad de aspectos, tales como el control de visitas, actividades permitidas o reguladas, reforestaciones, aprovechamiento de recursos, etc.

El agua es un bien escaso en grandes áreas del Planeta, y sometido a variaciones estacionales y a periodos de sequía o de fuertes lluvias. Al ser un recurso limitado, pero de primera necesidad, procede que esté sometido a un estricto control y a una buena planificación por parte de la empresa y de los organismos públicos. Conocer sus principales propiedades y aplicaciones nos posibilita una gestión más racional de este recurso, que es sinónimo de vida y de productividad.

Las obras humanas implican necesariamente algún tipo de interacción o impacto respecto a nuestro entorno. Es preciso, por tanto, evaluar la magnitud e importancia de dichos impactos y las medidas correctoras que eviten o minimicen las alteraciones causadas por proyectos de obras públicas, explotaciones, urbanizaciones, etc.

Se debe trabajar en la forma de implantar y mantener sistemas integrales de Gestión de Calidad y de Gestión Medioambiental, tanto en empresas como en municipios. Existe una tendencia cada vez mayor a que las empresas y municipios integren todos sus Sistemas de Gestión (Calidad, Medio Ambiente, etc.).

VII.II. Antecedentes de los organismos Internacionales de la gestión ambiental.

La primera parte de la década de los años 1990 fue abundante en cambios importantes, empezando por la creación en Uruguay, mediante la Ley núm. 16,112, del Ministerio de la Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Luego, en 1992 se creó en Brasil el Ministerio de Medio Ambiente, que se insertó como órgano central del Sistema Nacional del Medio Ambiente, instituido en 1981 para la coordinación horizontal y vertical de la gestión ambiental, que es de "competencia común" de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Las funciones de su Ministerio son desarrolladas por cinco dependencias: Biodiversidad y Bosques; Recursos Hídricos; Políticas para el Desarrollo Sustentable; Calidad Ambiental de los Asentamientos Humanos y Coordinación de la Amazonía.

En Argentina, en la misma época se inició un proceso diferente, con la creación de una Secretaría de Estado dependiente de la Presidencia de la Nación que, a lo largo de la década fue progresivamente concentrando, bajo distintas denominaciones, importantes funciones ambientales. Sin embargo, luego del cambio de gobierno en diciembre de 1999, la gestión ambiental se incorporó al nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, lo que determinó que algunas funciones importantes que desempeñaba la antigua Secretaría pasaran a otras dependencias, como ocurrió por ejemplo con las relacionadas con el recurso agua, que fueron entregadas al Ministerio de Obras Públicas.

En 1993 se creó en Colombia el Ministerio del Ambiente, cuyos objetivos son actuar como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Al Ministerio le corresponde impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales

renovables y el medio ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sustentable.

El Ministerio es un organismo centralizado, pero opera en las regiones por medio de las Corporaciones Autónomas Regionales, que son entes que eligen sus propias autoridades. En 1993, además, se creó en Bolivia un Ministerio de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente, que en su momento despertó grandes expectativas por la enorme cantidad de funciones que asumió. En 1997, sin embargo, una nueva administración promovió su transformación en el Ministerio de Desarrollo Sustentable y Planificación.

En 1993, por su parte, se creó en Honduras, mediante la Ley General del Ambiente, la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente, suprimida a partir de 1997 con motivo de la constitución de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente.

Un cambio importante se produjo en México en 1994. En efecto, en 1992 se había creado en ese país la Secretaría de Desarrollo Social y dos organismos desconcentrados suyos: el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. A esta nueva Secretaría pasaron casi todas las funciones ambientales que detentaba la ex Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Sin embargo, dos años más tarde, la Administración que entró en funciones el 1° de diciembre de 1994 propuso un cambio más importante aún consistente en la creación de una Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Esta creación se llevó a cabo mediante una modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sobre la base de una reubicación y concentración en la Secretaría de Pesca de competencias ambientales que estaban radicadas en otras Secretarías, en especial en la Secretaría de Desarrollo Social y, además, en las ex Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (que

pasó a ser Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) y de Energía, Minas e Industria Paraestatal (que pasó a ser Secretaría de Energía).

En 2000, sin embargo, hubo otros cambios, que ahora consistieron en reubicar en la Secretaría de Agricultura las funciones que en materia de pesca se le había encomendado en 1994 a la nueva Secretaría, la cual conservó todas sus demás atribuciones – entre otras las relacionadas con los recursos forestales y los recursos hídricos–, y pasó a denominarse “Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”.

También en 1994, se creó en Cuba el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, lo que se hizo mediante el Decreto-Ley 147 de 1994, que reorganizó los organismos de la Administración Central del Estado de acuerdo con los nuevos requerimientos que planteaba el período especial. En efecto, el artículo 11 del mencionado Decreto- Ley dispuso que la Academia de Ciencias de Cuba se denominaría Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y que a este nuevo Ministerio se transferirían las atribuciones y funciones de la Comisión Nacional de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales, creada en 1976, que ese Decreto-Ley extinguió.

Otro cambio ocurrido en el mismo año, fue la creación, en Nicaragua, del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. Las competencias de ese Ministerio fueron modificadas en 1998 por la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

En 1995 se creó en Costa Rica el actual Ministerio del Ambiente y Energía, mediante la Ley Orgánica del Ambiente expedida ese año, que vino a sustituir al Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas establecido en 1990. En el mismo año se estableció en Haití el Ministerio de Medio Ambiente. En 1996, por su parte, se creó en Ecuador el Ministerio del Medio Ambiente. En El Salvador, a su vez, se estableció en 1998 el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos

Naturales. Y, en Panamá, se creó en el mismo año la llamada Autoridad Nacional del Ambiente, a través de la Ley General del Ambiente de ese año.

Por último, en República Dominicana se estableció en 2000 la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales que se puso en vigor ese año. La Secretaría está concebida como un organismo rector en la materia y sus funciones abarcan un amplio aspecto de asuntos ambientales.

VII.III. La participación social en la gestión ambiental.

El grado de participación social de los sistemas de administración para la gestión ambiental está determinado por las oportunidades que legalmente se le conceden a los ciudadanos para intervenir en la gestión que el Estado lleva a cabo para la protección del medio ambiente, así como por los alcances jurídicos de esas intervenciones. Aquí cabe distinguir, entre la participación política y la participación administrativa en la gestión ambiental³⁰.

La primera comprende todas las formas de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos establecidas en la Constitución Política, como son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la consulta y otras que se han venido estableciendo en muchas partes, incluidos los países de América Latina.

La segunda abarca los mecanismos que le permiten a los ciudadanos intervenir en los procesos de toma de decisiones a cargo de la administración pública, de acuerdo con las leyes que rigen las materias ambientales, como son la consulta obligatoria a las comunidades afectadas, la constitución de consejos asesores, la denuncia popular, la participación en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental y otros.

³⁰ Esta distinción es hecha por Ricardo Koolen, en Estudio comparativo de los diseños institucionales para la gestión ambiental en los países de América.

En la Constitución colombiana se contiene un precepto general sobre la participación social en la gestión pública, cuando establece que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo y organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

También se ha dicho que otras Constituciones Políticas, como la ecuatoriana y venezolana, contienen bases específicas para la participación social en la gestión ambiental, así como otras bases más específicas aún para la participación de los pueblos indígenas en esa gestión cuando se trata de ciertas decisiones que les conciernen.

A lo allí dicho cabe agregar que las leyes generales sobre el medio ambiente de los últimos años – al igual que algunas de sus predecesoras de las décadas anteriores –, continuaron ocupándose de este tema de manera creciente, mediante regulaciones que establecen diversos mecanismos de participación administrativa en la gestión ambiental. Algunos ejemplos pueden proporcionar una visión general sobre estas formas de participación.

En el caso de la Ley 99 colombiana (1993) se regulan varias formas generales de intervención de la sociedad en la gestión ambiental.

Una de esas formas es “el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales”. Otra de esas formas consiste en la promoción y participación en “las audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite”. Un método permanente de participación, que garantiza una cierta continuidad de la participación social, es la creación de consejos asesores que se integran con miembros de la sociedad civil.

Esta forma de participación se puede ejemplificar con la Ley General del Ambiente panameña de 1998, donde se establece una Comisión Consultiva Nacional y comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales del ambiente, así como con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, que después de las modificaciones de 1996 autoriza la creación de órganos de consulta por la propia Secretaría de Medio Ambiente, con algunas modalidades más específicas.

Existen otras formas más específicas de participación, en tanto referida a ciertos casos particulares. Así ocurre con la “consulta obligatoria”, que es un método al que las leyes ambientales se remiten cada vez con mayor frecuencia. La misma Ley 99 colombiana proporciona un ejemplo en los casos de las comunidades indígenas y negras, cuando se trata de la explotación de recursos naturales.

CAPITULO VIII.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GARANTIZAR LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

VIII.I. Políticas Públicas Para Garantizar la Sustentabilidad Ambiental.

Garantizar la sustentabilidad ambiental requiere conseguir patrones de desarrollo sustentable y conservar la capacidad de producción de los ecosistemas naturales para las generaciones futuras. A su vez, ambos esfuerzos deben ir acompañados de una serie de políticas encaminadas a paliar los daños al medio ambiente y mejorar la gestión de los ecosistemas.

Este desafío presenta dos dimensiones: por un lado, hacer frente a la escasez de recursos naturales para las personas de escasos recursos del mundo y por otro, paliar los daños al medio ambiente derivados del alto consumo de las personas ricas.

Muchos de los problemas medioambientales actuales son el resultado de las pautas de producción y consumo de las personas de nivel económico acomodado y que generalmente viven en los países ricos.

Los países ricos utilizan gran cantidad de combustibles fósiles y agotan muchas de las reservas pesqueras del planeta, dañando el medio ambiente. Además, registran altos niveles de demanda de maderas exóticas y productos derivados de especies en peligro de extinción.

Para garantizar la sustentabilidad de la Tierra y de sus recursos, así como las perspectivas de desarrollo de los países en situación económica desfavorable, estas pautas de producción y consumo tan perjudiciales deben cambiar. Es necesario que los sistemas de energía reduzcan considerablemente sus emisiones de gas de efecto invernadero, que la gestión de las reservas pesqueras se realice según criterios ecológicos y no como una carrera por las subvenciones y

que las reglas del juego internacionales moderen el consumo excesivo, que pone en peligro a los ecosistemas y a ciertas plantas y animales. Con políticas inteligentes y gracias a las nuevas tecnologías, los costos de dichos cambios pueden ser bastante reducidos.

Al mismo tiempo, muchos de los problemas medioambientales derivan de la pobreza, creándose a menudo un círculo vicioso en el que la pobreza agrava la degradación ambiental y la degradación ambiental agudiza esta. En las zonas rurales en donde abunda la pobreza, por ejemplo, existe una estrecha relación entre la alta mortalidad infantil, la elevada tasa de natalidad, el crecimiento demográfico y la deforestación masiva.

Así pues, la reducción de la pobreza puede ser fundamental para la protección del medio ambiente. El perjuicio de las condiciones ambientales (como el agotamiento de los recursos naturales y la degradación de ecosistemas y sus servicios) se ensaña con especial crudeza con los más necesitados y cuando estos degradan el medio ambiente, se debe a menudo a que las clases privilegiadas les han negado sus derechos a los recursos naturales. En muchos casos, por ejemplo, se ven obligados a utilizar tierras marginales más propensas a la degradación.

Los países menos desarrollados son los que más dependen de la agricultura y los recursos naturales, así mismo los países en desarrollo son enormemente vulnerables a la reducción de los recursos y al empeoramiento de las relaciones de intercambio. La relación entre pobreza y recursos ambientales también presenta un fuerte componente de prejuicio de género.

Las personas de escasos recursos suelen sufrir la mayor parte de las consecuencias de la contaminación del aire y el agua. Gastan la mayor parte de sus ingresos domésticos en energía, a pesar de que los servicios a los que acceden suelen ser de baja calidad (biocombustibles quemados en estufas

ineficientes y contaminantes o lámparas de queroseno que cuestan más por unidad de iluminación que las lámparas eléctricas). También son más vulnerables a las sacudidas y tensiones ambientales, como las inundaciones, las sequías prolongadas y los crecientes efectos del cambio climático global. Además, son los menos capaces de enfrentarse a ellas.

A pesar de que puede generar beneficios económicos a corto plazo, hacer caso omiso de la sustentabilidad ambiental puede dañar a las personas que viven en la pobreza y entorpecer la reducción de la esta largo plazo. Dados los estrechos vínculos que existen entre pobreza y medio ambiente, es preciso centrarse en las personas cuyo sustento depende de los recursos naturales y de los servicios ambientales.

Tanto en la política como en la práctica, la gestión ambiental debería crear oportunidades de generación de beneficios, reforzando la propiedad de las personas y los derechos de los usuarios y fomentando su participación en la toma de decisiones políticas.

La relación entre pobreza y medio ambiente también discurre en la dirección contraria. A menudo, los pobres se ven privados de los medios y derechos para invertir en el uso sustentable de los recursos ambientales, como mejor tratamiento del agua y saneamiento, tecnologías energéticas más limpias, etc.

Los países ricos, por contribuir en mayor medida a la degradación ambiental y poseer mayores recursos financieros y tecnológicos, deben asumir la mayor parte de la responsabilidad de los problemas ambientales. Los países ricos también deben ayudar a los pobres a buscar un desarrollo ambientalmente sustentable.

Las previsiones anuncian que el cambio climático mundial acrecentará las disparidades económicas entre países pobres y ricos, especialmente a medida que asciendan las temperaturas. Los daños que se prevé sufrirán los países pobres reflejan, en parte, la peor capacidad de adaptación de los mismos. Por ello, el cambio climático es un “problema de desarrollo” fundamental. El cambio climático podría dar lugar a cambios a gran escala, quizás irreversibles, en los sistemas del planeta, con repercusiones a nivel mundial y continental.

Aunque se desconoce con exactitud las probabilidades y el alcance de dichos efectos, sin duda serán significativos, por lo que deben quedar reflejados en las decisiones políticas.

La escasez de recursos naturales y las tensiones ambientales a menudo obligan a las comunidades pobres a realizar intercambios no deseados. Una comunidad puede obtener más alimentos convirtiendo un bosque en superficie agrícola útil, pero al hacerlo puede perder servicios que el medio ambiente le presta, como la madera de los árboles, la biodiversidad, el agua limpia, la regulación de las inundaciones y el control de las sequías.

El bienestar del ser humano está estrechamente relacionado con los recursos naturales y los servicios ambientales que le ayudan a producir alimentos.

El acceso limitado al agua atenúa las posibilidades de desarrollo de muchos países y los conflictos por el uso y distribución del agua son una causa frecuente de conflictos internacionales.

Más de 2.000 millones de personas carecen de acceso a la electricidad y a los servicios que proporciona: iluminación, refrigeración, telecomunicaciones y energía mecánica. Estos servicios son esenciales para la prestación de educación y atención médica y para crear oportunidades de empleo productivo.

En los países más pobres, más del 80% de la energía procede de fuentes tradicionales como estiércol, rastrojos y leña. Con frecuencia, la ineficiencia de las estufas y tecnologías de calefacción obliga a la población a consumir los combustibles tradicionales a una velocidad superior a la de la regeneración natural de estos recursos, lo que degrada la tierra. Cocinar con este tipo de combustibles puede producir niveles extraordinariamente elevados de contaminación del aire perjudiciales para la salud, tanto en el exterior como en el interior de las viviendas.

Las soluciones a este problema pasan por la asociación de dos acciones combinadas: el cambio de las pautas de consumo de energía en los países ricos y el uso de tecnologías de bajo costo y bajas emisiones en los países en vías de desarrollo.

El transporte (sector que más energía consume) es un desafío clave para lograr el uso sustentable de la energía. El gobierno debería conceder incentivos a consumidores y productores para que opten por vehículos más eficaces desde el punto de vista energético y por un uso más sustentable de los recursos. El precio de la gasolina (marcado fundamentalmente por los impuestos) puede ser un elemento diferenciador.

Entre los países de la OCDE, Canadá y EE.UU. registran los precios por litro de gasolina más bajos y, lógicamente, los mayores consumos anuales per cápita. Los precios más altos son los de Austria y Japón, donde el consumo per cápita es un cuarto del de EE.UU. y un tercio del de Canadá. En la India, el precio de la gasolina es cuatro veces mayor (según el tipo del cambio de divisas) que en los Estados Unidos.³¹

Los recursos naturales y los servicios ambientales son fuente directa del sustento de muchas personas, especialmente de las personas pobres de zonas

31 INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2003, Ediciones Mundi-Prensa 2003, UN Plaza, New York, New York, 10017, EE.UU. p.p. 123,125

rurales, que son las más gravemente afectadas cuando se degrada el entorno o se limita o deniega el acceso al patrimonio ambiental. Si se conserva la salud y productividad del medio ambiente, se preservan las opciones y el potencial de diversificación de los recursos naturales. La diversidad es esencial porque los pobres necesitan poder variar el uso de los recursos naturales y los servicios ambientales a medida que cambien las condiciones.

VIII.II. Respuestas Políticas

Las intervenciones políticas para solucionar la escasez de recursos naturales de los pobres del mundo (e invertir los daños ambientales producidos por el consumo abusivo de los países ricos) deben tener en cuenta la diversidad del entorno natural, las numerosas y variadas causas de la degradación ambiental y los complejos vínculos entre pobreza y medio ambiente. Del mismo modo, estas intervenciones deberían inspirarse en los esfuerzos emprendidos en el pasado para mejorar la gestión ambiental:

- La gestión ambiental no puede abordarse al margen de otras preocupaciones relacionadas con el desarrollo. Para conseguir resultados significativos y duraderos, debe integrarse con esfuerzos para reducir la pobreza y conseguir un desarrollo sustentable.
- Mejorar la gestión ambiental para beneficiar a los pobres precisa de cambios políticos e institucionales que traspasan los sectores y se encuentran en gran medida fuera del control de las instituciones medioambientales (como cambios en la gobernabilidad, políticas económicas y sociales nacionales y políticas internacionales y de los países ricos).
- Las políticas ambientales se saldarán con éxito si consideran a los pobres no como un problema, sino como parte de la solución.

-
- Los problemas ambientales deben gestionarse de forma activa como parte del proceso de crecimiento.

No se conseguirán mejoras ambientales hasta que no se produzcan un aumento de los ingresos que aporte mayores recursos para la protección del medio ambiente. Las políticas ambientales deberían descansar sobre seis principios políticos:

1. Consolidación de las instituciones y de la gobernabilidad.
2. Integración de la sustentabilidad ambiental en todas las políticas sectoriales.
3. Mejora de los mercados y supresión de las subvenciones nocivas para el medio ambiente.
4. Refuerzo de los mecanismos internacionales de gestión ambiental.
5. Inversión en ciencia y tecnología para el medio ambiente.
6. Aumento de los esfuerzos para conservar ecosistemas esenciales.

VIII.III. Consolidación de las Instituciones y de la Gobernabilidad

Muchos problemas ambientales tienen su origen en fallos institucionales y en la debilidad de la gobernabilidad.

Cabe destacar tres debilidades institucionales especialmente importantes para la gestión ambiental: la existencia de derechos de propiedad y uso inadecuados; la falta de información y de oportunidades para que los implicados locales participen en la toma de decisiones; y la escasa implantación y supervisión de las normas ambientales.

A nivel internacional, los problemas institucionales y de gobernabilidad se hacen patentes en la pugna por desarrollar sistemas justos y eficaces de gestión de los recursos mundiales, como los océanos y el clima.

A nivel nacional, la fragilidad de los derechos de propiedad y uso es causa frecuente de problemas ambientales tales como la deforestación y el pastoreo y la pesca excesivos.

Gestionar el libre acceso a los recursos comunes resulta complicado, dado que las decisiones de individuos y empresas se basan en los costos y beneficios privados, lo que puede reducir el bienestar ambiental y comunitario.

Para hacer frente a esta situación, los habitantes locales deben poder gestionar los sistemas ambientales de los que depende su sustento. Y esto se podría lograr por un lado, clarificando los derechos generales de propiedad y uso de los recursos comunes, para lo cual quizás sea necesario reformar las políticas e instituciones que controlan el acceso a la tierra y a los recursos naturales; por otro, reforzando los derechos de propiedad de las mujeres, porque éstas tienden a depender más de los recursos ambientales para su sustento.

La descentralización puede mejorar el gobierno ambiental, pero debería ir acompañada de esfuerzos que creen capacidad comunitaria para gestionar los recursos ambientales e influir en la planificación y elaboración de políticas. El respeto a los derechos de los grupos marginales e indígenas, que a menudo obtienen de los recursos naturales el grueso de sus ingresos, es especialmente importante.

En muchos países en desarrollo, los recursos naturales son saqueados por la corrupción, beneficiando a las clases poderosas a expensas de los pobres, que dependen de dichos recursos. Para acabar aproximadamente un tercio de la población urbana de los países en desarrollo vive en barrios precarios donde la saturación, la inhabitabilidad de las viviendas y la escasez de agua potable y saneamiento, se traducen por una elevada tasa de enfermedades y mortalidad infantil.

El rápido crecimiento urbano indica que los problemas de los habitantes de las casas pobres empeorarán en ciudades que ya son vulnerables. Según Naciones Unidas, entre 2000 y 2010, el 85% del crecimiento demográfico mundial se producirá en zonas urbanas, casi en su totalidad en África, Asia y América Latina. Sin una intervención radical, esta cifra seguirá creciendo³².

Aunque a menudo se asocia a las ciudades con la destrucción ambiental, su elevada densidad de población ofrece oportunidades de construir infraestructuras básicas, como servicios de saneamiento, transporte y atención médica a un menor costo per cápita que en las zonas rurales. El entorno urbano también puede ofrecer mejores perspectivas para que los gobiernos se responsabilicen en mayor medida ante las necesidades de su pueblo. El éxito de las asociaciones de barrios humildes de todo el mundo revela que las elevadas densidades demográficas y la mayor proximidad a los responsables de formular políticas permiten a los pobres de las zonas urbanas hacerse oír. Contra la corrupción es preciso reforzar la gobernabilidad, e imperativo mejorar el cumplimiento de la ley aplicando políticas más estrictas e incrementando la participación ciudadana. En numerosos países, los propios ciudadanos están evaluando en qué medida el gobierno les permite acceder a la toma de decisiones ambientales y supervisan de manera regular las actuaciones del gobierno en medio ambiente.

VIII.IV. Integración de la Sustentabilidad Ambiental en todas las Políticas Sectoriales.

La mayor parte de las políticas sectoriales afectan al medio ambiente, pero con demasiada frecuencia las consideraciones ambientales no se integran en la toma de decisiones. Si se contara con asesoramiento más científico, se podría garantizar que la comprensión del mundo natural está presente en todos los niveles del proceso político.

³² O.p. cit p.71

A la hora de tomar decisiones en cualquier sector, se debería contar también con análisis económicos que incluyeran valoraciones de los activos ambientales.

Las políticas sectoriales con efectos significativos en el medio ambiente deberían someterse a estrictas valoraciones sobre impacto ambiental. Además, los planes de estrategia de reducción de la pobreza (así como las estrategias sectoriales y de desarrollo nacionales) deberían ocuparse explícitamente de la protección y gestión ambientales. El Gobierno Federal y las organizaciones no gubernamentales deben incorporar sistemáticamente valoraciones del impacto ambiental en sus políticas y programas.

Las políticas sociales también pueden afectar a la calidad ambiental. Las inversiones en desarrollo humano, especialmente en la educación de mujeres y niñas, ofrecen numerosos beneficios ambientales, entre los que destaca la reducción de la presión demográfica. Por ello, las políticas ambientales deben ocuparse de las dimensiones de género existentes en las conexiones entre pobreza y medio ambiente, integrándolos en la formulación, implantación y supervisión de dichos planes de reducción de la pobreza y las reformas políticas correspondientes.

Las políticas de gestión de los recursos naturales deberían regirse a nivel federal, como las estrategias para un desarrollo sustentable, puesto que los recursos y preocupaciones son específicos para cada país.

Muchos planes de control ambiental no dirigen sus efectos a otros sectores y a las necesidades de los pobres. Para mejorar la formulación de políticas ambientales, dichos planes deberían abordar de manera explícita estas preocupaciones, así como las contribuciones de las mismas en la consecución de los objetivos.

VIII.IV. Inversión en Ciencia y Tecnología para el Medio Ambiente.

Las tecnologías actualmente disponibles todavía distan mucho de representar una solución rentable a los complejos desafíos ambientales. Es preciso encontrar el modo de suministrar estas tecnologías a las personas que más las necesitan. Para lograrlo, quizás sea necesario reforzar significativamente las capacidades institucionales de cooperación tecnológica.

Para mejorar las tecnologías contra los problemas ambientales es preciso reorientar drásticamente las políticas de investigación y desarrollo. En los países ricos, la inversión pública en investigación y desarrollo energéticos (incluyendo en energías renovables) ha caído en picada en las dos últimas décadas. Teniendo en cuenta la necesidad de enfrentarse al cambio climático, es imprescindible aumentar las inversiones para ampliar los mercados de tecnologías aplicadas a las energías renovables y disminuir los costos unitarios, beneficiando a los países ricos y permitiendo que los países pobres adopten las mismas soluciones.

Las pruebas científicas apoyan firmemente la adopción inmediata de medidas para frenar las emisiones de gas de efecto invernadero que causan el calentamiento global. El Protocolo de Kyoto suscrito entre 121 países y el cual entró en vigor el pasado 16 de febrero del 2005 traslada la mayor parte de esta responsabilidad a los países ricos, porque con sólo el 16% de la población mundial, generan el 51% de dichas emisiones.

El protocolo apela a los países ricos a reducir las emisiones de dióxido de carbono en al menos un 5% de los niveles de 1990 para los años 2008-2012. Los defensores del protocolo aseguran que se trata de un paso importante para atenuar el cambio climático. Sus detractores lo critican duramente por los innecesariamente elevados costos de implantación del mismo y por no establecer límites a las emisiones de los países pobres.

También se critica que, incluso si se adopta por completo, el protocolo reduciría la temperatura media global menos de 0,15 grados centígrados en 2100. Estados Unidos, que produce el 25% de las emisiones mundiales de gas de efecto invernadero, se ha negado a ratificar el protocolo. Sin la participación de EE.UU., ningún acuerdo internacional sobre el cambio climático tendrá posibilidades de reducir significativamente la amenaza del calentamiento mundial. Pero para animar al sector privado, a los consumidores y a los gobiernos a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero es necesario que exista cooperación internacional.

Para ampliar la aceptación del protocolo, debería prestarse más atención a la minimización de los costos de la lucha contra el cambio climático. También sería importante incorporar el Mecanismo de Desarrollo Limpio, que permite reducir las emisiones de carbono mediante innovadores sistemas de comercio internacional. Además, a largo plazo y más allá del Protocolo de Kioto, es posible reducir las emisiones de gas de efecto invernadero en los países ricos y pobres:

- Desarrollando tecnologías energéticas limpias (energía solar o eólica, pilas de combustible, energía hidroeléctrica, energía geotérmica) con un nivel de emisión de hidróxido de carbono reducido o nulo. Para que estas tecnologías sean competitivas en términos de costos con las pilas de combustible habrá que aumentar las inversiones públicas en investigación y desarrollo y eliminar las subvenciones a los combustibles fósiles.
- Aumentando la eficacia energética a través del uso de vehículos, electrodomésticos, iluminación y motores industriales más eficaces y mediante la reducción de las pérdidas de transmisión de electricidad³³.

33 O.p. cit 71.

Los conocimientos científicos sobre el mundo natural son considerables, pero todavía queda mucho por descubrir. No existe ningún mecanismo de control de los ecosistemas más importantes y de su constante capacidad de producir los bienes y servicios necesarios. Deberían observarse y supervisarse sistemáticamente los ecosistemas más importantes: los hábitats costeros, las grandes cuencas fluviales y los terrenos pantanosos.

Para elaborar respuestas, los responsables de formular políticas necesitan previsiones científicas confiables sobre los cambios ambientales provocados por la humanidad. Habría que desarrollar indicadores ambientales que realicen un seguimiento minucioso del medio ambiente e integrarlos en la adopción de decisiones a nivel nacional. La planificación a largo plazo debería basarse en los cambios climáticos previstos y en los cambios en ecosistemas específicos para determinar las repercusiones de estas tendencias en las necesidades y los progresos del desarrollo.



CONCLUSIONES

El mundo actual está asumiendo de forma creciente, una mayor conciencia respecto a la protección de la Naturaleza y del Medio Ambiente. Paralelamente, la amplia normativa legal en cuestiones medioambientales, en sus distintos niveles (federal, estatal, y local), junto al aumento de la conciencia ciudadana respecto a estos temas, configuran un marco que obliga a que generemos una sólida formación en los principales aspectos relacionados con el Medio Ambiente. Basta con abrir cualquier diario de información general para comprender el peso creciente de la información ambiental.

Salvaguardar el Planeta para las futuras generaciones es una obligación asumida por la mayoría de ciudadanos.

No se puede pensar en el desarrollo de un país sin contemplar la tutela de su medio ambiente, ambos deben ir de la mano, no se puede concebir uno sin el otro, no se le puede aspirar a un desarrollo integral si este no contempla la vigilancia, protección y mejora de su entorno ambiental, las autoridades no sólo tienen la obligación de velar por ello sino que además deben tener la visión a futuro de que una nación no podrá caminar hacia su progreso si ha escaseado sus recursos naturales, he ahí la importancia de la sustentabilidad, para mí esta es básica, planear económica, política y socialmente este ya tan mencionado progreso.

Y como podremos deducir de este trabajo ciertamente se han llevado a cabo una serie de acciones para tutelar este importante recurso, sin embargo aún falta mucho por hacer, no podemos permitir que un aspecto tan importante se reduzca a letra muerta, es necesario positivizar los preceptos legales que tutelan el medio ambiente, legitimizarlos y además contar con mecanismos de aplicación y cumplimiento de los mismos.

Además la administración pública debe destinar más recursos económicos para implementar sistemas innovadores que permitan la optimización de los recursos naturales así como su renovación y protección, debe de verse como una inversión, tanto a mediano como largo plazo.

Que ejemplo más claro que lo recientemente ocurrido en Estados Unidos con respecto al fenómeno meteorológico Katrina, un país potencia mundial azotado y lastimado fuertemente por un evento derivado sin duda alguna del deterioro ambiental generado por los seres humanos, este país que se niega a someterse al Protocolo de Kioto, que se rehúsa a controlar sus emisiones de gases tóxicos, que es de los principales culpables de que el agujero ocasionado a la capa de ozono haya avanzado en tan sólo un año lo que no lo hizo en diez, es ahora su propia víctima y de nada le sirvió toda su tecnología y avances, y fenómenos como estos se repiten año con año y cada vez con mayor intensidad, podemos darnos cuenta nuevamente de que este es un problema global.

Considero de gran importancia la unión de esfuerzos y voluntades, la generación y consolidación de acuerdos comunes entre las diversas fuerzas políticas de nuestro país a fin de buscar un avance real hacia el desarrollo de nuestro país, con visión a largo plazo, con afán de ver crecer nuestra patria y no los intereses particulares.

La gestión ambiental no sólo es éticamente deseable, sino que, además, es una actividad rentable desde cualquier punto de vista, para llevara a cabo la consolidación de esa importante labor en este documento se presentan, además de lo ya mencionado, las siguientes propuestas:

1. Es indispensable la inclusión de la sustentabilidad en los procesos de desarrollo vigentes comprometiendo a todos los actores de la sociedad en búsqueda de nuevas formas de crecimiento económico, asumiendo responsabilidades con respecto a la preservación del entorno ecológico y al

uso racional de los recursos naturales, premisas que indudablemente involucran tanto a las autoridades federales como a los gobiernos locales y municipales.

2. Es indiscutible que en el escenario económico globalizador, para alcanzar el desarrollo sustentable como meta común, es un imperativo estrechar esfuerzos, principalmente cuando los problemas ambientales no reconocen fronteras territoriales.
3. Es una obligación de la función pública, apropiarse de la gran responsabilidad que se comparte con la sociedad para construir una verdadera gestión ambiental en la búsqueda del desarrollo sustentable.
4. Por supuesto en esta labor, la incorporación de tecnologías de control significa un importante apoyo, sin embargo, la gestión ambiental gubernamental es el otro componente que es necesario fortalecer en sus diversos niveles de responsabilidad.
5. La protección medioambiental necesita como punto de partida esencial el conocimiento de la problemática y gestión de los recursos energéticos.
6. Las obras humanas implican necesariamente algún tipo de interacción o impacto respecto a nuestro entorno. Es preciso, por tanto, evaluar la magnitud e importancia de dichos impactos y las medidas correctoras que eviten o minimicen las alteraciones causadas por proyectos de obras públicas, explotaciones, urbanizaciones, etc.
7. El gobierno en sus diferentes ámbitos debe trabajar en la forma de implantar y mantener sistemas integrales de Gestión de Calidad y de Gestión Medioambiental, tanto en el ámbito de la administración pública

como en las empresas a fin de que se integre un Sistema de Gestión (Calidad, Medio Ambiente, etc.).

Sin duda, deben reconocerse de la Gestión Ambiental Gubernamental los intensos y diversificados esfuerzos para concretar acciones que permitieron detener la tendencia alarmante de los niveles de contaminación de los últimos años, sin embargo, hoy día aún se rebasa cerca del 80% de los días al año alguna norma de la calidad del aire.

8. Es necesario seguir avanzando en el cuidado de la salud de la población, asimilando la amplia experiencia adquirida en los primeros planes y acciones instrumentadas en materia de control de la contaminación atmosférica. Las medidas que se adopten deberán soportar el inevitable crecimiento de la población y por consecuencia de las actividades que generan contaminación del aire.
9. La Gestión Ambiental Gubernamental debe continuar promoviendo el mejoramiento de combustibles; avanzar en la modernización del transporte público y ampliar los sistemas de transporte masivo; intensificar el uso de combustibles alternos, acelerar la renovación del parque vehicular, desarrollar normas más estrictas para vehículos que usen como combustible gasolina y diesel; fortalecer los programas de control de emisiones de fuentes móviles; fomentar aún más las tecnologías limpias en el sector industrial; rescatar y mantener zonas de conservación ecológica, entre otras acciones.
10. Un país no puede pretender alcanzar un nivel de desarrollo adecuado sino instrumenta políticas de protección ambiental sostenibles, no importa que tan desarrollado tecnológicamente pueda estar nuestro país sino protegemos nuestro medio ambiente, nuestro entorno, por tanto es

necesario ser más exigentes en el cumplimiento de la legislación y normas ambientales.

11. Es necesario fortalecer a las instituciones observantes de la mencionada labor, realizar ajustes institucionales, partiendo del análisis de la legislación existente, detectando duplicidades, inconsistencias así como vacíos legales, y descripción de los avances recientes en la materia, a partir de lo cual se hacen las propuestas correspondiente de legislación y normación ambiental.

Frenar y controlar el deterioro ambiental, como consecuencia de la presión ejercida por el crecimiento de las grandes ciudades y las actividades que en ellas se desarrollan, es una acción impostergable en la que deben participar quienes interactúan en este escenario: gobierno y sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Mecati Granado, Luis. Las políticas locales de medio ambiente en el inicio del nuevo siglo, (FEMP). Madrid.

Menéndez, A.J. 2000. La Constitución Nacional y el Medio Ambiente. Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza.

Zarim, H.J. 1996. Constitución Argentina – Comentada y Concordada. Edit. Astrea.

López, J.M.R. 1983. "Normas Ambientales" en Jornadas sobre el Medio Ambiente y su ordenamiento jurídico, Madrid.

Brañes Ballesteros, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

S. Lélé (1991. "Sustainable Development: A Critical Review", en World Development, Vol. 19, N° 6)

Cortés, Alberto. 1997. Social Participation within the Bilateral Agreement for Sustainable Development in Costa Rica: The CONAO's Case, 94-97. Research paper. ISS. La Haya.

Cabrera Acevedo, Lucio, El derecho de protección al ambiente en México. UNAM, México 1981.

Memorias del Segundo Taller de Análisis de Reformas a la Legislación Penal en Materia Ambiental (convocado por Fiscalía para Delitos Ambientales de la Procuraduría General de la República, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Comisión de Ecología y

Medio Ambiente, del 22 al 24 de febrero del 2000), Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, México 2000.

Brañes Ballesteros, Raúl , Informe Sobre el Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano, Su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Primera Edición, 2001, México, D.F., México.

Alston, P. "Conjuring up New Human Rights: a proposal for quality control". American Journal of International Law. Vol. 78-II. Julio, 1984.

Landy Olivares Ruiz, Reflexiones en torno a los derechos humanos y el medio ambiente, México, D.F.

Loperena Rota, Demetrio 1998. Los principios del derecho ambiental. Civitas. Madrid, 2001.

Bellver Capella, V.: Ecología: de las razones a los derechos. Editorial Comares, Granada, 1994.

Bothe, M.: "Le Droit a la Sioutis, G.: "Le Droit de l'Homme a l'Environnement en Grèce". Revue Juridique de l'Environnement, 4/1994.

Protection de l'Environnement en Droit Constitutionel Allemand". Revue Juridique de l'Environnement, 4/1994.

Gomez Da Silva, J.C.: "Human Rights in the Portuguese Contitution". Revue Juridique de l'Environnement, 4/1994.

D' Ávila Rufino, G.: "Le Droit de l'Homme a l' Environnement dans la Constitution de 1988 du Brèzil". Revue Juridique de l' Environnement, 4/1994.

González Márquez, J.J., Montelongo, I. 1999. Introducción al Derecho Ambiental Mexicano. UAM. México.

Gutiérrez Nájera, R., 1998. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. Porrúa, México.

Lilliana Arrieta, "La justicia ambiental en Costa Rica. Análisis de jurisprudencia", en Universidad Externado de Colombia, Justicia ambiental. Las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente, III Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente, Bogotá, 2001.

Informe Sobre Desarrollo Humano 2003, Ediciones Mundi-Prensa 2003, UN Plaza, New York, New York, 10017, EE.UU.

