



# Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

## SUBDIRECCIÓN DE POSGRADO

### Especialidad en manejo sustentable de recursos naturales de Zonas Áridas y Semiáridas

Curso: Legislación ambiental

Tarea 2

Tema: Institucionalidad del derecho ambiental y protección al ambiente

Aunque ya es común afirmar que asistimos en la actualidad al escenario de una progresiva preocupación a nivel nacional e internacional por los peligros que, para la vida y la salud de las actuales y futuras generaciones, entrañan los fenómenos de degradación ambiental propios del estado actual del desarrollo económico y social de nuestra comunidad; es, naturalmente, esta preocupación la que motiva la pregunta acerca de la necesidad de una regulación penal de los graves atentados contra el medio ambiente y, consecuentemente, de la forma en que dicha regulación debiera plantearse.

Para enfrentar estos fenómenos, el derecho del medio ambiente en México ha experimentado numerosos y significativos cambios en los últimos años.

Es importante revisar estos cambios y qué respuesta dan a los retos que demanda el desarrollo sustentable como eje de las políticas públicas para el medio ambiente.

#### **Actividades**

1. Lee atentamente el texto que acompaña esta guía
2. Elabora un breve ensayo de al menos dos cuartillas con tus impresiones sobre lo establecido en el texto.
3. Discute en el ensayo, ¿qué implicaciones tiene la dispersión y la corrupción en materia ambiental en tu vida profesional?

# Derecho ambiental: dispersión normativa y corrupción

Octubre 2013

Roberto de la Maza Hernández\*

*Las normas que integran la legislación ambiental nacional se encuentran dispersas en numerosos ordenamientos jurídicos, lo que ha generado un entramado jurídico complejo, confuso y contradictorio, que favorece la discrecionalidad en la aplicación de las disposiciones y fomenta la corrupción. Para combatir este problema, el autor propone diversas soluciones.*

Desde los tiempos de las antiguas civilizaciones fue necesario regular ciertas actividades humanas que generaban molestias en el marco de las relaciones de vecindad. Sin embargo, a partir del siglo XIX los impactos ambientales de las actividades humanas crecieron en cantidad e intensidad, situación que se agravó en las últimas décadas del siglo XX. Por esta razón, durante el siglo pasado inició la creación de normas que pretendían proteger el ambiente y los recursos naturales que lo integran. De esta forma, comienza a configurarse una nueva rama de la ciencia jurídica, conocida como Derecho ambiental, la cual tiene por objeto regular las actividades humanas con impacto ambiental significativo.<sup>1</sup>

El sistema jurídico mexicano no permaneció ajeno a dicha tendencia. Por eso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue incorporando una serie de disposiciones encaminadas a salvaguardar el ambiente, entre las que destacan el derecho de toda persona a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, previsto en el párrafo quinto del artículo 4°, y en las fracciones XXIX-G y XXIX-L del artículo 73, que facultan al Congreso para establecer, mediante ley, la concurrencia de la Federación, los estados y los municipios en materia ambiental y de pesca y acuacultura, respectivamente.

Por su parte, en el transcurso del siglo pasado se emitieron ordenamientos jurídicos encargados de regular el aprovechamiento de ciertos recursos naturales, entre los que destacan la *Ley Forestal*,<sup>2</sup> la *Ley de Aguas Nacionales*,<sup>3</sup> y la *Ley de Pesca*.<sup>4</sup> Asimismo, en 1972 se emitió la *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*,<sup>5</sup> que fue sustituida en 1982 por la *Ley Federal de Protección al Ambiente*.<sup>6</sup>

Todas las leyes citadas en el párrafo anterior abordaron sus respectivas materias desde una perspectiva sectorial, lo que fue dando lugar a la dispersión normativa que actualmente impera en materia ambiental. Por ello, en 1988 se emite la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA)<sup>7</sup>, como un ordenamiento jurídico especializado en materia ambiental, y a su vez, con la visión de integrar en un sólo instrumento disposiciones sobre evaluación del impacto ambiental, áreas naturales protegidas, flora y fauna silvestre, protección al ambiente, medidas de seguridad, así como sanciones.

En este sentido, la LGEEPA se erigió como el primer ordenamiento jurídico que intentó regular de manera integral la protección del ambiente en México, lo que la distinguió de sus antecesoras.<sup>8</sup> Asimismo, por tratarse de una materia concurrente, estableció una segunda distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, complementaria a la cláusula general prevista en el numeral 124 de la propia Ley Suprema.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo integrador emprendido a través de la emisión de la LGEEPA, no sólo subsistió la dispersión normativa en materia ambiental, sino que volvió a incrementarse, con la expedición de nuevas leyes con enfoques sectoriales: la *Ley General de Vida Silvestre* (LGVS),<sup>9</sup> la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* (LGDFS),<sup>10</sup> la *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos* (LGPGIR),<sup>11</sup> la *Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables* (LGPAS)<sup>12</sup> y la *Ley General de Cambio Climático* (LGCC),<sup>13</sup> las cuales tienen la característica de que también distribuyen competencias entre los tres órdenes de gobierno, en las materias que regulan.

## Dispersión normativa

De lo expuesto en el apartado anterior se desprende que las normas que integran la legislación ambiental nacional se encuentran dispersas en diversos ordenamientos jurídicos. En este sentido, la dispersión normativa se presenta cuando el régimen jurídico de una materia se caracteriza por la falta de unidad en la

legislación que la regula. Dicha falta de unidad se presenta en los planos: a) cronológico y b) objetivo del Derecho.<sup>14</sup>

En el plano cronológico el Derecho ambiental es producto de un “aluvión histórico”, en el que coexisten normas preambientales con disposiciones ambientales modernas. En el caso mexicano, en la *Ley Agraria* subsisten visiones anacrónicas que han sido rebasadas por la realidad, como la idea de las “tierras ociosas”, que aún se encuentra presente en el artículo 116 de dicho ordenamiento, la cual coexiste con disposiciones más avanzadas que fomentan la conservación voluntaria de predios, como es el caso de las áreas destinadas voluntariamente a la conservación de la LGEEPA, o las unidades de manejo para la conservación de vida silvestre de la LGVS.

En el plano objetivo, la dispersión se configura al presentarse ordenamientos con enfoques integrales de protección del ambiente o de aprovechamiento de determinados recursos naturales, cuyas visiones son de tipo sectorial.<sup>15</sup> Como ya se mencionó, en sus orígenes la LGEEPA intentó integrar los instrumentos de la política ambiental, lo que incluyó el listado de obras y actividades que debían someterse a la evaluación de impacto ambiental.<sup>16</sup> Sin embargo, posteriormente se han emitido ordenamientos que, desde una perspectiva sectorial, han ampliado dicho listado, como es el caso de la LGDFS<sup>17</sup> y de la *Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos*.<sup>18</sup>

Por otro lado, como ya se mencionó, la LGEEPA tenía por objeto regular los elementos y los efectos ambientales de manera integral, y no desde una perspectiva sectorial, como hacían los ordenamientos especializados en una materia. Empero, era necesario que los ordenamientos jurídicos especializados subsistieran, puesto que la LGEEPA no agotaba todas las materias que la ocupan. En consecuencia, la legislación específica funcionaba de manera supletoria cuando la LGEEPA no preveía una regla para casos concretos.

Sin embargo, la regla de supletoriedad descrita en los párrafos anteriores fue modificada, en el momento en que se emitieron los nuevos ordenamientos jurídicos en materia ambiental; a saber: LGVS,<sup>19</sup> LGDFS,<sup>20</sup> LGPGIR<sup>21</sup> y LGPAS.<sup>22</sup> Lo anterior, en atención a que cada uno de estos ordenamientos establece que en todo lo no previsto por ellos se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regulan, con lo cual, las disposiciones de la LGEEPA pasan a ser normas supletorias de los ordenamientos jurídicos sectoriales.

Otra práctica que complica el entendimiento y la aplicación del universo normativo en materia ambiental es la derogación tácita, implementada por el Congreso de la Unión, mediante la fórmula “quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente...”, prevista en los artículos transitorios de los decretos correspondientes. Esta situación genera incertidumbre, pues se requiere un análisis posterior que permita determinar la incompatibilidad que termina con la vigencia de otras normas jurídicas.<sup>23</sup>

En consecuencia, la dispersión normativa provoca que las relaciones entre los diferentes ordenamientos vigentes sean complejas, dando lugar a un laberinto de supletoriedades, y que no se aclaren las normas que dejan de tener validez, mediante el uso de derogaciones tácitas; todo lo cual resulta en perjuicio de la propia legislación ambiental.

Lo expuesto tiene como consecuencia el desconocimiento de las normas en la materia, tanto por parte de los destinatarios de las mismas, como por las autoridades responsables de su ejecución, y si bien es cierto que la ignorancia de la ley no exime su cumplimiento, sí limita su aplicación eficiente.

Para Brañes, la dispersión normativa del Derecho ambiental no es lo más preocupante, ya que si bien es cierto que puede dificultar su conocimiento y su aplicación, se trata de un obstáculo superable. Sin embargo, cuando dicha dispersión también conlleva contradicciones entre las disposiciones encaminadas a salvaguardar el ambiente, o al aprovechamiento de los recursos naturales, se afecta la eficiencia de la legislación ambiental, con lo cual deja de ser idónea para cumplir los objetivos que motivaron su creación.<sup>24</sup>

Una contradicción entre la legislación sectorial y el marco jurídico de protección del ambiente la encontramos en el artículo 6° de la *Ley Minera*, el cual dispone que la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere dicha ley serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, lo que entra en conflicto con diversos instrumentos dedicados a la conservación del ambiente.

Por otro lado, el artículo 116 de la *Ley Agraria* dispone que se “reputan como agrícolas las tierras rústicas que no estén efectivamente dedicadas a alguna otra actividad económica”, cancelando toda posibilidad de dedicar tierras a la conservación.

Dichas contradicciones dificultan, por un lado, la aplicación de los instrumentos destinados a la protección del ambiente y, por el otro, el aprovechamiento de los recursos naturales.

## Corrupción

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra *corrupción* proviene del vocablo latino *corruptio*, que significa “alteración de algo ya existente”. Este mismo diccionario define que en las organizaciones, especialmente en las públicas, la corrupción es la “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

El fenómeno de la corrupción es explicado con mayor grado de detalle por Klitgaard, a través de la siguiente fórmula:  $C = M + D - A$ , donde la corrupción (C) equivale al monopolio de la decisión (M), más la discrecionalidad (D), menos la rendición de cuentas (A).<sup>25</sup>

De la fórmula descrita se desprende que: a) en la medida en que las decisiones de las autoridades se encuentren concentradas en una persona (monopolio de la decisión), b) aunado al hecho de que exista un amplio margen de discrecionalidad, y c) si los mecanismos de control (transparencia y acceso a la información pública) son ineficientes, se configurará un campo propicio para actos de corrupción. En este sentido, la posibilidad de que los funcionarios exijan sobornos depende en buena medida de la discrecionalidad que tengan en la toma de decisiones.<sup>26</sup>

La dispersión normativa descrita en el apartado anterior ha generado un entramado jurídico tan complejo, confuso y contradictorio, que favorece la discrecionalidad en la aplicación de sus disposiciones, y que incrementa los costos de cumplimiento para sus destinatarios. El caso de la fragmentación de la definición de los supuestos de obras y actividades sujetas a la evaluación del impacto ambiental constituye un ejemplo de dicha situación, pues dificulta la definición de las obras y las actividades que se encuentran sujetas al citado procedimiento evaluatorio, lo que rompe con la integralidad de la LGEEPA y lo convierte en un trámite confuso y desarticulado.

En este sentido, cabe destacar que cuando los trámites burocráticos no resultan claros, “sólo mediante el soborno es posible burlar el control del gobierno y acelerar las gestiones necesarias para alcanzar los objetivos comerciales y económicos”.<sup>27</sup> El desorden normativo que impera en diferentes materias tiene como resultado que los destinatarios de las normas procuren eludir las restricciones impuestas, a efecto de lograr la conclusión de los trámites correspondientes, toda vez que su cumplimiento les significa mayores costos.

De acuerdo con lo expuesto arriba, es necesario evitar la dispersión normativa mediante la expedición de nuevos ordenamientos sectoriales. En todo caso, si se requiere regular otros aspectos, se debe buscar la manera de incluir las disposiciones propuestas en un ordenamiento jurídico vigente, y cuidar que sean congruentes con el resto de las normas e instrumentos aplicables.

Por otro lado, se requiere establecer reglas claras, homogéneas y lógicas de supletoriedad entre los diferentes ordenamientos jurídicos, a efecto de facilitar el entendimiento de la relación que guardan entre sí y evitar la discrecionalidad.<sup>28</sup>

Asimismo, en las iniciativas de reforma mediante las cuales se emitan nuevos ordenamientos se deberán identificar explícitamente las disposiciones que serán derogadas, a efecto de evitar la incertidumbre que provoca la derogación tácita.

Finalmente, mediante las reformas correspondientes, se debe armonizar las disposiciones y los principios previstos en la legislación en materia de protección del ambiente, con lo dispuesto en los ordenamientos sectoriales que tienen por objeto regular el aprovechamiento de ciertos recursos naturales.

Posteriormente, en un estadio más avanzado del Derecho ambiental será oportuno emprender la codificación de las disposiciones y las normas que se encuentran dispersas en diversos ordenamientos. La codificación es

entendida como la integración de las normas jurídicas que regulan una misma materia y que se encuentran dispersas en diversos ordenamientos, a efecto de eliminar las contradicciones o reiteraciones existentes y llenar los aspectos que no se encuentren debidamente regulados y, sobre todo, adecuarlas a una lógica que les otorgue un criterio de unidad.<sup>29</sup>

Cabe destacar que la codificación racional de las disposiciones del Derecho ambiental comprende una forma de revertir la dispersión normativa que impera en dicha materia.<sup>30</sup>

Con ello, lo que se busca es integrar en un solo ordenamiento jurídico los diferentes conceptos, principios, disposiciones e instrumentos normativos que imperan en materia ambiental, con el propósito de: a) actualizar la normatividad existente; b) facilitar el acceso y el entendimiento de su contenido a sus destinatarios, pero, sobre todo, c) garantizar la congruencia entre sus disposiciones y sus principios. En este sentido, el cumplimiento de las leyes por parte de los destinatarios de sus normas, así como su aplicación por parte de la autoridad competente, se facilitan mediante la unidad de sus disposiciones en un solo cuerpo normativo, que las englobe racional y sistemáticamente.

En consecuencia, la codificación permite que se logren dos objetivos; a saber: a) la revisión que permita homologar criterios y b) la integración ordenada de los mandatos que regulan las conductas que generan impactos negativos sobre los elementos, las circunstancias y las condiciones del ambiente.

Con ello las autoridades encargadas de la aplicación de la normatividad ambiental vigente contarían con preceptos y procedimientos claros, y los gobernados, con certidumbre jurídica, lo que resultaría en la disminución de las oportunidades para los actos de corrupción.

## NOTAS

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y *master* en política y gestión ambiental por la Universidad Carlos III de Madrid. Se ha desempeñado como secretario técnico de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la Cámara de Senadores, y como director general adjunto de Bioenergéticos de la Secretaría de Energía. Actualmente es director de Política Ambiental de Vo.Bo. Asesores Integrales, S.C., y docente de la Universidad del Medio Ambiente.

<sup>1</sup> Andrés Betancor Rodríguez, *Instituciones de Derecho ambiental*, Editorial La Ley, Madrid, 2001, p. 54.

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1992.

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 1° de diciembre de 1992.

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 1992.

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 23 de marzo de 1971.

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de enero de 1982.

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.

<sup>8</sup> Raúl Brañes, *Manual de Derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 114.

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 2000.

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 25 de febrero de 2003.

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 8 de octubre de 2003.

<sup>12</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 24 de julio de 2007.

<sup>13</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2012.

<sup>14</sup> Jesús Jordano Fraga, *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor, Barcelona, 1995, p. 129.

<sup>15</sup> José Francisco Alenza García, *Manual de Derecho ambiental*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2001, p. 51.

[1]<sup>6</sup> Artículo 28 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

[1]<sup>7</sup> Artículo 76 de la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*.

<sup>18</sup> Artículo 13, fracción II, de la *Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos*.

[1]<sup>9</sup> Artículo 2° de la *Ley General de Vida Silvestre*.

<sup>20</sup> Artículo 6° de la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*.

<sup>21</sup> Artículo 2°, último párrafo, de la *Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos*.

<sup>22</sup> Artículo 5° de la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*.

<sup>23</sup> Carla Huerta Ochoa, "Artículos transitorios y derogación", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 102, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, p. 833.

<sup>24</sup> Raúl Brañes, *op. cit.*, pp. 655 y 669.

<sup>25</sup> Robert Klitgaard, *La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público*, IRC-Centro de Información y Referencia, embajada de Estados Unidos en Bolivia, 1999, p. 4.

<sup>26</sup> Jessica Dillon, *Corruption and the Environment*, Transparency International, 2006, p. 15.

<sup>27</sup> Óscar Diego Bautista, *Panorama global de la corrupción*, Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, 2011, p. 11.

<sup>28</sup> Svetlana Winbourne, *Corruption and the Environment*, Washington, D.C., USAID, 2002, p. 26.

<sup>29</sup> Raúl Brañes, *op. cit.*, p. 698.

<sup>30</sup> Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Omar Iza, *Derecho ambiental en Centroamérica*, vol. 1, IUCN Environmental Law Centre, 2009, p. 29.

Artículo original:

<http://elmundodelabogado.com/2013/derecho-ambiental-dispersion-normativa-y-corrupcion/>