

Segunda parte

Avances, obstáculos y oportunidades

4 Evolución del marco jurídico para el desarrollo, la conservación y el aprovechamiento sustentable del capital natural

AUTORES RESPONSABLES: Diana Ponce Nava • Luis Miguel España Gómez • Francisco Cantón del Moral

REVISORES: María del Carmen Carmona Lara • Christian López Silva • Alejandra Rabasa Salinas

CONTENIDO

- 4.1 Introducción / 130
 - 4.2 El desarrollo de capacidades nacionales / 131
 - 4.3 Evaluación del marco jurídico en materia de conservación y uso sustentable del capital natural de México / 131
 - 4.3.1 Ambigüedad en la definición del objeto de tutela del derecho ambiental / 131
 - 4.3.2 Visión individualista y patrimonialista de la legislación / 132
 - 4.3.3 Dispersión de los contenidos normativos / 133
 - 4.3.4 Elaboración, modificación y promulgación de leyes ambientales sin políticas definidas / 133
 - 4.3.5 Centralización de atribuciones / 133
 - 4.4 Influencia del derecho internacional ambiental y de los derechos humanos / 134
 - 4.4.1 Cumplimiento de los compromisos derivados del Convenio sobre la Diversidad Biológica / 135
 - 4.5 La procuración y el acceso a la justicia ambiental en México / 135
 - 4.5.1 Instituciones encargadas de la procuración y el acceso a la justicia ambiental / 136
 - 4.5.2 Responsabilidad ambiental y restauración de daños ambientales / 136
 - 4.6 El papel del Poder Legislativo en el desarrollo del marco normativo de conservación y aprovechamiento sostenible del capital natural / 137
 - 4.7 Desarrollo de capacidades: la enseñanza del derecho ambiental en México / 137
 - 4.8 Conclusiones. La necesidad de un cambio de enfoque del marco jurídico / 140
- Referencias / 141

Ponce Nava, D., L.M. España Gómez y F. Cantón del Moral. 2016. Evolución del marco jurídico para el desarrollo, la conservación y el aprovechamiento sustentable del capital natural, en *Capital natural de México*, vol. IV: *Capacidades humanas e institucionales*. CONABIO, México, pp. 129-142.

Resumen

El marco jurídico vigente constituye un punto de partida adecuado para el desarrollo de capacidades nacionales que permitan la conservación del capital natural del país; sin embargo, hay diversos escollos normativos que dificultan que esta tarea se lleve a cabo plenamente.

Este marco ha tenido una evolución que llevó, en 1988, a la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual estableció las bases para la integración nacional de la política ambiental y de los recursos naturales, y es el sustento normativo de todas las leyes ambientales del país, sin dejar de lado la promulgación de leyes estatales de protección al ambiente y al equilibrio ecológico, mismas que representan una plataforma para el ordenamiento ambiental eficiente para que el gobierno federal y los gobiernos estatales desarrollen capacidades nacionales, aunque es importante tomar en cuenta las limitaciones que se tienen en la materia.

Entre las limitantes del sistema jurídico en materia ambiental, éste no es claro ni homogéneo respecto a lo que se considera el bien jurídico que busca tutelar (ya sean el ambiente y los recursos naturales o bien los criterios de carácter difuso, intangible e intergeneracional). Además existe una falta de sincronía entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, y las legislaciones ambientales y sectoriales tienen normas individualizadas y muchas veces inconexas. También hay una escasa planeación de la agenda legislativa en la materia, que no permite una política clara y con resultados objetivos hacia la sustentabilidad; aún se privilegia la visión individualista y patrimonialista en el uso de los recursos naturales (aunque a partir de 2010 se han empezado a dar los primeros pasos hacia una tutela del ambiente desde una visión colectiva), entre otras limitantes. En algunas leyes y normas se regresa a un esquema

conservacionista tradicional, sin incorporar criterios de sustentabilidad para el manejo, por ejemplo, de áreas protegidas.

A pesar de que el marco jurídico ha permitido hasta ahora el desarrollo de instituciones públicas encargadas de la gestión ambiental, la toma de decisiones frecuentemente es todavía fragmentada y no toma en cuenta la mejor información científica y la tecnología disponibles, en las que las leyes con visión administrativista no tutelan el aprovechamiento y los beneficios de los bienes y servicios que el ambiente y los ecosistemas proveen. Se presentan esfuerzos para instrumentar políticas públicas en materia de descentralización y para que en este marco se den atribuciones a las autoridades y entidades ambientales estatales; sin embargo, éstas no han tenido el respaldo presupuestal adecuado.

Por otra parte, es importante señalar que también ha habido una fuerte influencia del derecho internacional ambiental en el marco jurídico mexicano vigente, de modo que, por ejemplo, obliga al Estado a dar acceso a las personas que lo soliciten a toda la información ambiental de que disponga; a reconocer el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y a desarrollar capacidades orientadas a la valoración y el aprovechamiento de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas, entre otros aspectos. A pesar de que se cuenta con instituciones encargadas de la observancia y cumplimiento de las leyes en materia ambiental, aún existen temas poco trabajados pero de vital importancia para el pleno desarrollo de capacidades nacionales, como es el relativo a la procuración y el acceso a la justicia ambiental (particularmente en lo relacionado con los bienes colectivos y la tutela de estos derechos difusos, y a la responsabilidad ambiental y restauración de daños ambientales). Por último, es urgente fortalecer la enseñanza especializada en derecho y jurisdicción ambiental, así como la producción de textos en la materia.

4.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo busca evaluar si la interacción del orden jurídico mexicano vigente y las capacidades nacionales de los diversos interlocutores gubernamentales, políticos y sociales que proponen, promulgan, aplican o deben cumplir las leyes en el país apunta hacia el manejo y uso sustentable del capital natural de México. Dicho de otra manera, se intenta analizar si en las últimas dos décadas la suma del marco de políticas en las que individuos y organizaciones operan e interactúan con su entorno ha resultado en el logro de objetivos específicos o, en su caso, identificar aquellos conceptos, instrumentos

y herramientas que tendrían que formularse y aplicarse para tener las capacidades nacionales adecuadas y un marco legal efectivo.

Cabe señalar que por efectividad de las leyes se entiende el grado de aceptación social, es decir, la convicción de actores e interlocutores dentro de un país y sociedad de que los derechos y obligaciones están claramente establecidos y son equitativos y necesarios para la viabilidad de esa sociedad. Por lo que toca a las capacidades nacionales, en los apartados siguientes nos referiremos a lo que se entiende por “capacidades”, así como por “desarrollo de capacidades” y luego se revisarán algunas definiciones conceptuales básicas y procedimientos vigentes

en el sistema legal mexicano para la protección y gestión del capital natural, incluyendo la influencia del derecho internacional. Al final del texto se proponen algunas estrategias para lograr una interacción dinámica de un marco jurídico efectivo para la gestión del capital natural de México y el desarrollo de capacidades.

4.2 EL DESARROLLO DE CAPACIDADES NACIONALES

De acuerdo con el marco teórico elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, capacidad es la habilidad de individuos e instituciones para tomar e instrumentar decisiones y desempeñar funciones de manera sustentable, pudiendo distinguirse capacidades de tipo individual, institucional o sistémico. Tanto en el nivel individual como en el institucional, las capacidades se reconocen cuando hay habilidades organizacionales y de adaptación al cambio. La capacidad sistémica se refiere al desarrollo de instituciones como un sistema total, que incluye individuos, grupos y sus interacciones formales e informales. El desarrollo de capacidades, por otro lado, es la suma del marco de políticas en las que individuos y organizaciones operan e interactúan con su entorno para el logro de objetivos específicos (Ponce Nava 2006).

4.3 EVALUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE CONSERVACIÓN Y USO SUSTENTABLE DEL CAPITAL NATURAL DE MÉXICO

Se hace necesario comenzar este ejercicio reconociendo que el marco jurídico mexicano destinado a la conservación y el uso sustentable del capital natural del país ha tenido una evolución palpable en los años recientes y resulta, a primera vista, lo suficientemente extenso como para servir de plataforma eficiente para que los órdenes del gobierno federal y estatal desarrollen capacidades nacionales en la materia. Partiendo del año 1982, cuando se encontraba vigente la Ley Federal de Protección al Ambiente como único ordenamiento auténticamente ambiental (las leyes forestales, de caza y de pesca se perfilaban desde una perspectiva del todo extractiva), es evidente la evolución del marco jurídico en la materia, el cual lleva por eje la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (DOF 1988) y se compone de la Ley General de Vida Silvestre (DOF 2000), la Ley General

para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (DOF 2003b), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (DOF 2003a), la Ley de Aguas Nacionales (DOF 2004), y la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (DOF 2005).

Como se explicó en el capítulo 6 del volumen III de esta obra, el marco jurídico formulado y promulgado a partir de la entrada en vigor de la LEGEEPA dio inicio con el uso de mecanismos de comando y control. Hacia mediados de la década de los noventa se puso mayor énfasis en los instrumentos preventivos, como la evaluación del impacto ambiental, e instrumentos voluntarios, como la auditoría ambiental (véase capítulo 3 de este volumen). La Ley General de Vida Silvestre (LGVS) significó un punto de inflexión normativo en cuanto a las estrategias jurídicas para la conservación del capital natural del país (Díaz y Díaz 2001) y sirvió de inspiración teórica en la promulgación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, al establecer el aprovechamiento como estrategia para la conservación, siendo que el modelo predominante hasta entonces había sido conservacionista y ajeno a las reglas de mercado que subyacen a las normas de contenido ambiental; esta ley también sentó las bases para reconocer en el marco legal la diversidad biológica de los ecosistemas de nuestro país.

Es relevante mencionar también que, a partir de la entrada en vigor de la LEGEEPA en 1989, se promulgaron leyes estatales de protección al ambiente y el equilibrio ecológico. En efecto, en el año 2000, los Congresos estatales de cada una de las 32 entidades federativas del país habían promulgado una ley en la materia, prácticamente copias al carbón de la LEGEEPA, e incluían los mismos enfoques administrativos, así como el uso de instrumentos de comando y control, y sólo eventualmente instrumentos preventivos (véase capítulo 2, este volumen).

Con un enfoque más crítico es posible percibir limitaciones fundamentales en el diseño de las leyes generales y estatales en el país, lo que ha impedido el desarrollo de capacidades nacionales en los niveles en los que debería encontrarse, en comparación con el desarrollo que ha ocurrido en otros países. En los siguientes incisos se analizan las limitaciones principales que estas leyes presentan.

4.3.1 Ambigüedad en la definición del objeto de tutela del derecho ambiental

En primer lugar es posible percibir la existencia de una limitación fundamental, según ha sido abordado por juristas en México y otros países (Lorenzetti 2008, González-Márquez 2009a y b), que consiste en que el sistema

jurídico vigente no es claro ni homogéneo respecto al bien jurídico que busca tutelar cuando se trata del ambiente y los recursos naturales. A manera de ejemplo, se encuentra en el ámbito jurídico doctrinario que para definir el “ambiente” algunos autores incluyen los sistemas naturales y los factores de tipo social, histórico y cultural; otros pregonan un concepto más restringido que incluye los elementos naturales de manera parcial: agua, aire, suelo, vida silvestre, etc. Una visión más actualizada considera que el concepto jurídico de ambiente debe incluir de manera sistémica todas las formas de vida, presentes y futuras, armonizando la posibilidad de proteger el medio ambiente con el desarrollo económico sustentable (Contreras-Nieto 2009). La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente recoge esta visión extensa del concepto al definirlo como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”. Sin embargo, hace falta que dicha concepción permee de manera sistemática y consistente el resto de disposiciones jurídicas en la materia, tanto en el ámbito federal como en el local.

Un tema en el que resulta más obvia la falta de sincronía entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal es el ordenamiento territorial. La reforma del artículo 115 constitucional en 1999 otorgó la atribución plena en materia de uso del suelo a los municipios y así, aunque las leyes ambientales federales y estatales recogen la visión amplia del medio ambiente, existe una absoluta disociación entre las normas destinadas a la protección al ambiente y aquellas cuya finalidad es regular los patrones de ocupación del territorio de los centros de población. La Ley General de Asentamientos Humanos considera como bien jurídicamente tutelado el establecimiento de centros de población, sin considerar el entorno donde los grupos humanos se asientan; el instrumento jurídico denominado “programas de desarrollo urbano” es elaborado y aprobado en el mejor de los casos por gobiernos municipales, y muchas veces en sustitución de ellos, por los gobiernos estatales, con técnicas y herramientas de la década de los años setenta, como son las descripciones toponímicas y los escalímetros.

El marco jurídico que se analiza ha permitido, hasta ahora, el desarrollo de instituciones públicas encargadas de la gestión ambiental, pero la toma de decisiones es fragmentada y se hace sin tener en cuenta la mejor información científica y la tecnología disponible. En ese contexto, el surgimiento del incipiente servicio civil de ca-

rrera en el orden federal es un avance importante para contrarrestar las altas tasas de reemplazo de servidores públicos de la federación, aunque los procesos de capacitación y evaluación que lo acompañan no ayudan a fortalecer los conocimientos y habilidades de los propios funcionarios (Ponce Nava 2006).

4.3.2 Visión individualista y patrimonialista de la legislación

El sistema jurídico mexicano, sustentado en la tradición romano-germánica, ha privilegiado la visión individualista y patrimonialista en el uso de los recursos naturales. De igual forma, las leyes con visión administrativista no tutelan el aprovechamiento y los beneficios de los bienes y servicios que el ambiente y los ecosistemas proveen, que tienen un carácter difuso, intangible e intergeneracional. Los conceptos clásicos del “interés jurídico” y el “nexo causal”,¹ contemplados ortodoxamente en los códigos y leyes individualistas del siglo XIX, hacen difícil proteger los bienes ambientales que la ciencia y la tecnología nos permiten entender e incluso cuantificar en el siglo XXI, de manera distinta de lo que se conocía o entendía hace apenas dos o tres décadas.

Esta concepción no ha permitido configurar con atinencia, de manera adecuada, al nuevo sujeto de derecho internacional reconocido como “las generaciones futuras”, cuya delimitación conceptual cobró forma desde 1992 al integrarse al principio 3° de la Declaración de Río. Resulta indispensable tener en cuenta este nuevo sujeto para la formulación de leyes, programas y planes que aborden la problemática ambiental.

Para tutelar el ambiente, desde su visión colectiva, en otros países se ha reconocido en el nivel constitucional que hay derechos colectivos respecto de los bienes difusos para su ejercicio. Los principales países de la Unión Europea, por ejemplo, integraron en sus constituciones la tutela de intereses difusos a lo largo de la década de los ochenta, mientras que en Sudamérica, Brasil adecuó su Constitución según esta concepción de los derechos ambientales desde 1988, Paraguay en 1992 y Argentina en 1994. La evolución propia del reconocimiento constitucional de este derecho ha provocado que las leyes secundarias de esos países vayan transformándose paulatinamente, pasando de un carácter administrativo hacia otro de perfil jurisdiccional. Este fenómeno es detonante de la creación, en el ámbito internacional, de tribunales especializados sólo en materia ambiental, lo que ha permitido establecer criterios judiciales a este respecto, así como la

aparición y aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Casi 30 años después, en nuestro país se están dando algunos pasos hacia una tutela del ambiente desde una visión colectiva, sobre todo con las reformas efectuadas al artículo 17 constitucional publicadas el 29 de julio de 2010 en el *Diario Oficial de la Federación*. Con estas reformas se facultó al Congreso de la Unión para establecer las reglas básicas para atender acciones colectivas. Además, hubo las reformas a diversas leyes reglamentarias publicada en agosto de 2011 (DOF 2011d), y en junio de 2013 se publicó la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (DOF 2013).² Estos cambios constituyen apenas el comienzo de una transformación radical en la forma en que se entiende la protección ambiental en nuestro país, que sin duda requerirá que el Estado asuma nuevas políticas públicas para construir las herramientas institucionales y administrativas necesarias para implementarla. Es menester también considerar una mayor participación social, tanto de grupos organizados como de una ciudadanía corresponsable que intervenga de manera informada en la toma de decisiones.

4.3.3 Dispersión de los contenidos normativos

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en 1988 estableció las bases para la integración nacional de la política ambiental y de los recursos naturales, ha perdido ya su función integradora a pesar de que sigue siendo la base normativa de todas las leyes ambientales del país (González-Márquez 2009a y b). Las legislaciones ambientales y las legislaciones sectoriales para los recursos naturales promulgadas del año 2000 en adelante —aguas nacionales, vida silvestre, pesca, desarrollo forestal sustentable, gestión integral de residuos, bioseguridad de los organismos genéticamente modificados, sanidad vegetal y animal, bienes nacionales, ordenamiento territorial ecológico y urbano— tienen el objetivo de establecer políticas sectoriales, pero esta tarea está ocurriendo en forma desordenada, porque incluyen normas individualizadas y muchas veces inconexas en las que no resulta claro cómo se integran los regímenes especiales de protección con el régimen general, ni cuáles son las condiciones operativas básicas que permitan solventar los traslapes y que, al final de cuentas, se traduzcan en un desarrollo homogéneo de las capacidades individuales, institucionales o sistémicas en materia de protección del capital natural del país. Es prioritario, entonces, hacer una revisión integral de todas las leyes en la materia para hacerlas, desde su perspectiva conceptual, armónicas entre sí.

4.3.4 Elaboración, modificación y promulgación de leyes ambientales sin políticas definidas

La dispersión de la legislación en materia de conservación y aprovechamiento del capital natural del país es causa y consecuencia de la poca planeación de la agenda legislativa en la materia, lo cual redundó en el procesamiento de reformas a las leyes sin ningún tipo de sistematización, integración o política clara. Como ejemplo que borda en lo anecdótico, se puede mencionar que entre 2005 y 2008 (en cuatro años), en el marco de las reglas de aprovechamiento como estrategia de conservación establecidas en la citada LGVS, se importaron 96 593 ejemplares de la familia Psittacidae (que incluye a cacatúas, loros, pericos y cotorras), principalmente de Camerún, Argentina, Uruguay, Perú y Cuba. En los dos años subsiguientes a la publicación de la normatividad que estableció que ningún ejemplar de psitácidos con distribución en hábitats naturales dentro del país podrá estar sujeta a aprovechamiento extractivo con fines de subsistencia o comerciales (DOF 2008), la Semarnat registró la importación de 106 000 animales, de los cuales 72 200 ejemplares provenían de Uruguay (Sosa 2010).³ Este ejemplo muestra cómo la agenda legislativa está plagada de ocurrencias que no están sustentadas en información científica y que no se traducen en políticas claras y menos aún en resultados objetivos hacia la sustentabilidad.

4.3.5 Centralización de atribuciones

Como se ha advertido en otras evaluaciones de capacidades nacionales para la gestión ambiental en México (Ponce Nava 2006), los diversos esfuerzos para instrumentar políticas públicas en materia de descentralización, establecida como prioridad en los planes y programas federales del sector ambiental en 2001 y nuevamente en 2007 y en 2013 son obstaculizados por un marco normativo confuso. La revisión detallada del marco jurídico administrativo de la gestión ambiental permite observar que las atribuciones otorgadas a las autoridades y entidades ambientales federales han aumentado dramáticamente en los últimos años, sin el respaldo presupuestal correspondiente, poniendo en desventaja a dichas autoridades frente a los sectores productivos y otras autoridades económicas y financieras.

La tradición centralista y centralizadora de siglos de producción de políticas públicas y legislación continúa presente, y no reconoce que muchos casos documentados como exitosos en el uso de recursos naturales y pro-

ducción de bienes y servicios ambientales son aquellos en que los dueños y poseedores de dichos recursos han hecho suyos, de una forma u otra, los conceptos de racionalidad y sustentabilidad (véase capítulo 3, este volumen). Las leyes mexicanas, cimentadas en la primacía federal inserta en el sistema básico de la distribución de competencias contenida en el artículo 124 de la Constitución, continúan estableciendo como atribución de la autoridad federal la decisión de las políticas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Estas tendencias, amparadas en la fórmula de facultades concurrentes y distribución de competencias establecida en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución mexicana, se reproducen en las leyes, reglamentos y normas técnicas de las 32 entidades federativas, tanto en materia ambiental como respecto a temas sectoriales de recursos naturales. La legislación estatal en materia ambiental y sobre recursos naturales fortalece a las autoridades estatales, concentrando atribuciones y limitando así la participación de las autoridades municipales, así como de los dueños y poseedores de los recursos naturales (véase capítulo 2, este volumen). Como resultado, tenemos hoy instituciones ya establecidas pero con capacidad de respuesta limitada.

4.4 INFLUENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL Y DE LOS DERECHOS HUMANOS

Para entender a cabalidad la interacción del desarrollo del marco jurídico en materia de medio ambiente y recursos naturales con el desarrollo de capacidades nacionales es indispensable reconocer la fuerte influencia del derecho internacional ambiental en el marco jurídico mexicano vigente.

Con la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, de cuya declaración derivaron numerosos mecanismos tendientes a la ejecución en los países participantes de normas y principios ambientales,⁴ se han suscitado importantes transformaciones tanto en los estados-nación como en el contexto internacional. Por un lado, los Estados han tenido que ir transformando, adaptando y modificando las reglas sustantivas y adjetivas en materia de protección al ambiente para lograr la efectiva vigencia del Estado de derecho y para ofrecer certeza en las relaciones sociales e institucionales, y por otro se ha constituido el derecho internacional del medio ambiente como una rama del ordenamiento jurídico internacional con autonomía didáctica y científica

(Morelli 2006). La observancia de la ley y los mecanismos para asegurar su cumplimiento han formado parte del debate internacional para mejorar la gestión ambiental y de los recursos naturales desde la década de los noventa.

Uno de los principios del derecho internacional que más ha influido en el derecho ambiental es sin duda el denominado “principio de acceso”, establecido a partir del principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada por México en 1992. Según este principio, los Estados están obligados a dar acceso a las personas a toda la información ambiental de que dispongan para fomentar la sensibilidad y conciencia ciudadana, además de establecer mecanismos de acceso a la toma de decisiones respecto de aquellas políticas, programas y proyectos relevantes para su calidad de vida y bienestar (Brañes 1994). Este principio también incluye el acceso efectivo a procedimientos administrativos y judiciales, incluyendo el resarcimiento de daños y la posibilidad de utilizar los recursos legales pertinentes (Brañes 2004).

El derecho ambiental internacional está evolucionando considerablemente desde sus orígenes, en los que se consideraba a los Estados y gobiernos como actores principales y se centraba en la protección de los intereses individuales, hacia preocupaciones colectivas de la comunidad internacional. Así, cuando se habla de efectos que son de carácter común, no es sólo porque las afectaciones recaen en los usuarios de los bienes colectivos, sino también porque se requiere acción colectiva para su solución. En este contexto, se han puesto en la mesa como nuevos principios orientadores la transparencia, la equidad y la predictibilidad (Bodansky *et al.* 2007), que están interactuando y ampliando la agenda de protección del derecho humano al medio ambiente en los ámbitos nacional e internacional.

La necesidad de tutelar los bienes y servicios ambientales como bienes difusos se hizo notar por el jurista italiano Mauro Cappelletti, quien desde 1975 atisbaba la lenta pero inevitable declinación de una concepción individualista del proceso y la justicia hacia una visión colectiva. Desde su punto de vista, la mayoría de los principios, conceptos y estructuras que radican en esa concepción resultan cada día más insuficientes para dar una aceptable respuesta al problema de asegurar la tutela necesaria a los nuevos intereses difusos y de grupo que han llegado a ser vitales para las sociedades modernas (Cappelletti 1996).

El cambio de paradigma (Lorenzetti 2008)⁵ y los nuevos principios formulados en el contexto internacional permean poco a poco, con ritmo diverso, en los diferen-

tes países del mundo, que los han ido adoptando a nivel constitucional o bien en leyes secundarias, dando así los primeros pasos administrativos y jurisdiccionales. En este contexto la reforma de 2012 al artículo 4° de la Constitución mexicana fue un avance al reconocer el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, así como al establecer la responsabilidad para quien genere daño y deterioro ambiental⁶ pero todavía más importante es la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 (DOF 2011c), que modifica el nombre del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para denominarlo *De los Derechos Humanos y sus Garantías* y eleva a rango constitucional los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea Estado parte.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos debe interpretarse además a la luz de la publicada el 6 de junio de 2011 (DOF 2011b), también en el *Diario Oficial de la Federación*, que amplía la procedencia de la figura jurídica del amparo respecto de cualquier norma general, incluyendo violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales. En esta misma reforma constitucional (artículo 107, fracción I) se señala que cualquier parte agraviada, titular de un derecho o un interés legítimo, puede intentar el juicio de amparo, con lo que se permite el acceso a este tipo de juicio a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por normas generales (interés legítimo), no obstante que carezcan de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico). Una nueva Ley de Amparo fue publicada en abril de 2013, regulando la protección y amparo de la justicia a quien aduce ser titular de un derecho o un interés legítimo individual o colectivo. Estas nuevas herramientas jurídicas están siendo ya utilizadas por los demandantes en el sistema judicial mexicano.

4.4.1 Cumplimiento de los compromisos derivados del Convenio sobre la Diversidad Biológica

El cumplimiento de las obligaciones del CDB ha tenido una influencia positiva en la formulación de leyes, políticas y programas en México, y ha desarrollado sinergias favorables en estudios y proyectos. De esta forma, ha permitido detectar áreas de oportunidad para apoyar el desarrollo de capacidades orientadas, por ejemplo, a la valoración y el aprovechamiento de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas, los mecanismos de

acceso a recursos genéticos, así como la distribución de los correspondientes beneficios económicos entre los poseedores de los recursos genéticos y los generadores de conocimientos tradicionales (Ponce Nava 2006; véase el capítulo 7 de este volumen).

Para la instauración de las obligaciones del CDB⁷ se está considerando el enfoque ecosistémico, que permite la escala operacional para el manejo adaptativo institucional y descentralizado, y que reconoce que la diversidad biológica y la cultural son elementos esenciales de los ecosistemas. En México dichos enfoques y métodos de manejo se han establecido y han sido usados, en términos generales, con el concepto de manejo integral u holístico de los recursos naturales.

Con el fin de avanzar en la consecución de sus objetivos —la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos—, el CDB ha establecido una agenda de trabajo basada en programas temáticos y temas transversales, los cuales no han sido recogidos aún en la legislación nacional mexicana, a pesar de la importante participación de México en este convenio.

4.5 LA PROCURACIÓN Y EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN MÉXICO

Un tema que consideramos debe ser analizado por su importancia para el pleno desarrollo de capacidades nacionales es el relativo a la procuración y el acceso a la justicia ambiental. El acceso a la justicia ambiental es uno de los elementos del “principio de acceso” contenidos en el principio 10 de la Declaración de Río y consiste en la posibilidad que debe tener cualquier persona o grupo de personas de recurrir a mecanismos administrativos y jurisdiccionales para hacer exigible su derecho a un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar, así como para resolver controversias con resultados individual y socialmente equitativos (Brañes 2004).

Tanto el marco legal nacional como los marcos legales estatales vigentes en México nos muestran en diversos grados que, para la aplicación y observancia de leyes, reglamentos y normas, se han ido tomando prestados instrumentos, mecanismos y procesos jurídicos, algunos anacrónicos, del derecho administrativo, del constitucional, del procesal, del civil y del penal, privilegiando los procedimientos del derecho público y la discrecionalidad administrativa.

4.5.1 Instituciones encargadas de la procuración y el acceso a la justicia ambiental

Con la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en 1992, México inició el proceso de institucionalización para la observancia y cumplimiento de las leyes ambientales y sobre recursos naturales. La tarea no ha sido fácil y casi 20 años después predomina en forma sistémica un marco legal individualista y patrimonialista que protege los derechos de las personas físicas y jurídicas en tanto demuestren un interés jurídico específico respecto de los elementos del ecosistema, como sería una concesión de la zona federal marítima y terrestre, la autorización de una manifestación de impacto ambiental o un permiso de aprovechamiento forestal o de la vida silvestre.

En 2010 había apenas ocho procuradurías ambientales estatales: Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco y Nayarit, con presencia en 22.4% del territorio nacional (439 427 km²), en donde se concentra 44.3% de la población nacional (PAE 2009). En el periodo de 2011-2012 fueron creadas cinco procuradurías ambientales en los estados de Campeche, Hidalgo, Michoacán, Veracruz y Quintana Roo. En 2014 se incrementó a 15, con procuradurías en los estados de Querétaro y Sonora (Coneval 2014).

La Profepa y las procuradurías ambientales de las entidades federativas que cuentan con ellas tienen diversos grados de autonomía, pues fungen como instituciones descentralizadas con personalidad jurídica propia o como instituciones desconcentradas con autonomía técnica y administrativa. Ese diseño institucional ha buscado que las autoridades ambientales que deciden políticas, programas y proyectos, y emiten permisos, licencias y autorizaciones, sean distintas de aquellas que aplican la ley, aspirando a que ninguna autoridad ambiental sea juez y parte a la vez. Para que la autonomía de las procuradurías ambientales ocurra de manera cotidiana se requiere todavía madurez individual de los servidores públicos, así como institucional y sistémica. La promoción de la cultura de la legalidad, la defensa de los derechos ambientales y el cumplimiento de la ley como herramienta de la gestión pública tienen todavía un largo camino que recorrer.

A pesar de contar con diseños institucionales distintos, las procuradurías hacen uso de estrategias, mecanismos y procedimientos, algunos ortodoxos y otros menos, para hacer valer la normatividad ambiental, entre los que se encuentran:

- inspección y vigilancia,
- aplicación de sanciones y medidas de seguridad,
- imposición de medidas de reparación del daño ambiental,
- inicio de investigaciones de oficio,
- promoción de la auditoría y la autorregulación ambiental,
- competencia para abordar temas ambientales, urbanos y culturales,
- aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos ambientales (conciliación, mediación, arbitraje),
- elaboración de estudios, dictámenes y peritajes,
- defensa jurisdiccional de derechos ambientales por medio de la representación del interés legítimo de la población (colectivos, difusos e intangibles) y
- atención de denuncias ciudadanas

Aunque hay diferencias en el diseño jurídico e institucional de estas entidades, todas ellas están encargadas de defender los derechos ambientales de los habitantes de sus estados, para que procuren, de manera especializada, objetiva e imparcial, la aplicación de la normatividad en la materia, tanto por parte de los particulares como de los órganos del gobierno. La experiencia de la Profepa y las procuradurías ambientales estatales ha permitido diagnosticar la urgencia del rediseño de las instituciones jurídicas para la defensa de los bienes colectivos y la tutela de estos derechos difusos, a fin de ampliar la legitimación del interés de individuos y grupos para tener acceso a las instancias judiciales y administrativas, elemento clave para encontrarnos en posibilidad de fortalecer el desarrollo sistémico de las capacidades nacionales en la defensa del capital natural, por lo que habría que aspirar a contar con una procuraduría de protección al ambiente en cada uno de los estados de la República.

4.5.2 Responsabilidad ambiental y restauración de daños ambientales

En México ha habido múltiples casos de emisiones de contaminantes, desechos de residuos peligrosos, descargas de aguas residuales, encallamiento de embarcaciones en arrecifes de coral en áreas naturales protegidas, construcción de infraestructura en manglares, así como deforestación y cambio de uso de suelo de bosques y selvas. Estas acciones han resultado en la pérdida y el deterioro de recursos naturales y ecosistemas, así como en la afectación a la salud e integridad de las personas, que sólo en

unos pocos casos ha sido posible atribuir a sujetos y empresas determinados.

Los procedimientos administrativos instrumentados por la Profepa, y en los últimos años por las procuradurías ambientales estatales, tienen como objetivo el cumplimiento de la ley y, en su caso, la imposición de medidas sancionadoras que incluyen suspensiones, clausuras o multas económicas. Los procedimientos penales están encaminados a castigar, mediante la privación de la libertad, al individuo.

El marco jurídico ha evolucionado y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (DOF 2013) regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible por medio de acciones colectivas ante el sistema judicial federal. Esta ley incluye mecanismos alternativos de solución de controversias, procedimientos administrativos y aquéllos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente. Esta ley también señala que el régimen de responsabilidad ambiental es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales, quienes podrán exigir la reparación de daños patrimoniales mediante el derecho civil.

Estas nuevas herramientas jurídicas son instrumentos que permitirán al gobierno y a la sociedad civil participar de manera corresponsable para hacer exigible y justicia-ble el derecho a un medio ambiente sano y garantizar la efectiva reparación de los daños ambientales.

4.6 EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DESARROLLO DEL MARCO NORMATIVO DE CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DEL CAPITAL NATURAL

Un factor adicional que hay que tomar en cuenta para entender la mayor o menor incidencia que tiene el marco jurídico en el desarrollo de capacidades institucionales es la labor del Poder Legislativo en el desarrollo de las leyes en materia de conservación y aprovechamiento sostenible del capital natural del país.

Si bien ya hemos analizado las principales características de las leyes ambientales en nuestro país —puntu-alizando sus aciertos y fallas—, producto del trabajo del Poder Legislativo, hacen falta algunas precisiones respecto al componente político de la tarea legislativa.

En este sentido, en el cuadro 4.1 se muestra cómo la materia ambiental ha sido tradicionalmente desdeñada

en el plan político de los tres principales partidos políticos del país (PRI, PAN, PRD), y apenas esbozada en su estatutos, programas, políticas y agenda legislativa, con lo que han dejado este trabajo a los partidos con representación minoritaria en las cámaras (PVEM, principalmente).

La tendencia a no considerar los temas ambientales como prioritarios, que además se repite en las legislaturas de las entidades federativas, ha permitido que los temas sometidos a debate parlamentario correspondan a asuntos de alta popularidad mediática pero que no incidan realmente en políticas públicas congruentes con los compromisos internacionales de México ni con los planes y programas adoptados por el Poder Ejecutivo federal o los poderes ejecutivos locales.

El panorama antes descrito pone en evidencia la necesidad de desarrollar programas permanentes de capacitación y difusión de los temas y problemáticas nacionales para la conservación y el uso sustentable del capital natural del país, las tendencias internacionales en la materia y el panorama legislativo federal y de las entidades federativas. Ello contribuiría a lograr la incorporación del tema ambiental como un asunto relevante en la agenda legislativa, así como a la promulgación y reformas de leyes que sigan las tendencias más modernas del derecho ambiental mundial.

4.7 DESARROLLO DE CAPACIDADES: LA ENSEÑANZA DEL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO

Un factor que frecuentemente suele ser desdeñado al momento de evaluar las capacidades nacionales para la defensa del capital natural es el de la educación. El derecho ambiental en general, y de los recursos naturales en particular, está muy lejos de ser concebido como una disciplina autónoma, y esto se refleja en su enseñanza a nivel de licenciatura en las universidades a lo largo del país.

Del análisis de los planes de estudio de las licenciaturas de derecho en las universidades autónomas estatales —universidades públicas en las entidades del país— se desprende que en 13 de ellas se imparte la materia de derecho ambiental o su equivalente de forma obligatoria, en siete es una materia optativa y en 14 no se imparte (cuadro 4.2, figura 4.1).

En la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Universidad Autónoma Metropolitana, dependiendo del campus y del plan de estudios, se imparte ya sea como opcional o como obligatoria.

Cuadro 4.1 Comisiones legislativas relacionadas con medio ambiente, recursos naturales y desarrollo sustentable

Estado	Partido político que preside	Comisión	Total de comisiones	Total de diputados
Aguascalientes	PVEM	Medio Ambiente y Recursos Naturales	31	27
Baja California	Nueva Alianza	Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	26	25
Baja California Sur	PAN	Ecología	27	21
Chihuahua	PVEM	Ecología y Medio Ambiente	34	33
Campeche	PVEM	Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	35	28
Coahuila	PVEM	Salud, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Agua	24	25
Colima	PVEM	Protección y Mejoramiento Ambiental	21	25
Chiapas	PVEM	Ecología y cambio climático	42	41
Distrito Federal	PVEM	Comisión de Preservación del Medio Ambiente, Protección Ecológica y Cambio Climático	48	66
Durango	PAN	Ecología	39	31
Estado de México	PAN	Protección Ambiental	34	74
Guanajuato	PVEM	Medio Ambiente	24	36
Guerrero	PVEM	Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable	29	46
Hidalgo	PVEM	Medio Ambiente	30	33
Jalisco	PAN	Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	40	32
Michoacán	PRI	Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente	28	40
Morelos	PVEM	Medio Ambiente	28	30
Nayarit	PAN	Ecología y Protección al Medio Ambiente	24	30
Nuevo León	PVEM	Medio Ambiente	23	42
Oaxaca	PRD	Ecología	40	42
Puebla	PVEM	Medio Ambiente	37	41
Querétaro	PVEM	Desarrollo Sustentable	25	25
Quintana Roo	PVEM	Medio Ambiente y Cambio Climático	26	25
San Luis Potosí	MORENA	Ecología y Medio Ambiente	21	27
Sinaloa	PAN	Ecología	28	40
Sonora	PRI	Energía, Medio Ambiente y Cambio Climático	35	33
Tabasco	PRD	Ecología, Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable	28	34
Tamaulipas	PVEM	Desarrollo Sustentable	39	36
Tlaxcala	PVEM	Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología	26	32
Veracruz	PVEM	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Agua	41	50
Yucatán	PAN	Medio Ambiente	14	25
Zacatecas	PRD	Ecología y Medio Ambiente	30	30

Fuente: Información obtenida por los autores en consulta directa a las legislaturas de los estados para el año 2015.

Cuadro 4.2 Universidades públicas de las entidades federativas en las que se imparte la materia de derecho ambiental

Estado	Imparte la materia	Nombre de la materia
Universidad Autónoma de Aguascalientes	Sí, es optativa	Derecho Ecológico
Universidad Autónoma de Baja California	Sí, es optativa	Derecho Ecológico
Universidad Autónoma de Baja California Sur	Sí, es obligatoria	Legislación Ambiental
Universidad Autónoma de Campeche	Sí, es obligatoria	Derecho Ambiental
Universidad Autónoma de Chiapas	Sí, es obligatoria	Derecho Ambiental
Universidad Autónoma de Chihuahua	No la imparte	
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	No la imparte	
Universidad Autónoma de Coahuila	Sí, es obligatoria	Derecho Ecológico
Universidad de Colima	Sí, es optativa	Derecho Ambiental
Universidad Autónoma del Estado de Durango	No la imparte	
Universidad Autónoma del Estado de México	Sí, es optativa	Derecho Ambiental y Derecho Ambiental Internacional
Universidad Autónoma de Guadalajara	Sí, es obligatoria	Derecho Ambiental
Universidad Autónoma de Guerrero	No la imparte	
Universidad de Guanajuato	No la imparte	
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Sí, es optativa	Derecho Ecológico
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	No la imparte	
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Sí, es obligatoria	Derecho del Medio Ambiente
Universidad Autónoma de Nayarit	No la imparte	
Universidad Autónoma de Nuevo León	Sí, es obligatoria	Ambiente y Sustentabilidad
Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca	No la imparte	
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	No la imparte	
Universidad Autónoma de Querétaro	No la imparte	
Universidad de Quintana Roo	Sí, es obligatoria	Derecho Ambiental
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Sí, es obligatoria	Derecho Ambiental
Universidad Autónoma de Sinaloa	No la imparte	
Universidad de Sonora	No la imparte	
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Sí, es obligatoria	Cultura Ambiental
Universidad Autónoma de Tamaulipas	Sí, es obligatoria	Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Derecho Ecológico
Universidad Autónoma de Tlaxcala	No la imparte	
Universidad Veracruzana	No la imparte	
Universidad Autónoma de Yucatán	Sí, es optativa	Derecho Ecológico
Universidad Autónoma de Zacatecas	No la imparte	

Fuente: información obtenida por los autores en consulta directa con cada una de las instituciones referidas en 2011.

Finalmente, vinculada de forma directa con la tendencia a la impartición de la materia de derecho ambiental en las universidades mexicanas se encuentra la muy escasa producción de textos de dogmática jurídica, sociología jurídica o filosofía del derecho sobre temas nacionales de derecho ambiental.

La elaboración de este tipo de textos resulta crucial para el desarrollo de capacidades nacionales considerando que la labor académica es territorio fértil para el intercambio y la confrontación de ideas, así como el camino más viable para culminar en una transformación sistemática y estudiada del derecho. Consideramos que en la

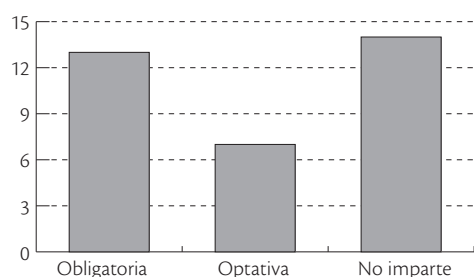


Figura 4.1 Número de universidades públicas de las entidades federativas en las que se imparte o no la materia de derecho ambiental.

medida en que se fortalezca la enseñanza especializada del derecho ambiental y se institucionalice la jurisdicción ambiental, la producción de textos en la materia florecerá de manera paralela.

4.8 CONCLUSIONES. LA NECESIDAD DE UN CAMBIO DE ENFOQUE DEL MARCO JURÍDICO

El desarrollo de las capacidades nacionales para la conservación y aprovechamiento del capital natural del país exige, desde el punto de vista de su componente jurídico, un cambio de enfoque que asuma al ambiente como un objeto de tutela de naturaleza difusa y de incidencia colectiva. Los esfuerzos en este sentido son muy recientes y, a pesar de algunas limitaciones (Ramos-Campos 2012), las reformas constitucionales y de leyes secundarias recién publicadas ofrecen un marco legal para que los actores que se vean afectados en sus derechos e intereses difusos y colectivos —como el medio ambiente— puedan exigir la restitución del daño a la colectividad o, en su caso, el cumplimiento sustituto (DOF 2010; DOF 2011d). En particular, la reforma y adición del artículo 180 de la LEGEEPA concede el derecho a quienes tengan interés legítimo de impugnar actos administrativos correspondientes, tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de dicha ley (DOF 2011a; DOF 2011d). Con 30 años de retraso, estas reformas brindan la posibilidad de contar con normas jurídicas idóneas para promover el desarrollo sustentable, proteger el medio ambiente y los recursos naturales, fomentar la conservación y uso de la biodiversidad y situar a México a la par de otros países que ya otorgan este tipo de protección a su capital natural. A continuación se puntualizan las principales incorporaciones que habrían de hacerse en lo legislativo:

- El sistema jurídico mexicano, en sus tres órdenes de gobierno, debe aportar una definición homogénea del objeto de tutela del derecho ambiental, sincronizando el contenido de la normatividad en la materia.
- Para un desarrollo homogéneo de capacidades institucionales en todo el territorio nacional, las leyes generales en materia ambiental deben asumir íntegramente el federalismo cooperativo planteado en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución, estableciendo una distribución de competencias entre la federación, los estados y municipios que apueste más por la descentralización y la atención regional a la problemática de protección a la biodiversidad.
- Las leyes generales ambientales en materia de conservación del capital natural de México deben garantizar las condiciones normativas mínimas para el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos con la suscripción del CDB, que desde su propia concepción garantiza, con cabal adopción, el desarrollo de las capacidades institucionales de los países que lo aplican.
- Es urgente la sistematización de la legislación ambiental nacional a efecto de eliminar las patentes contradicciones, lagunas e imprecisiones que han sido señal de identidad de las leyes en la materia en nuestro país.
- En general, la legislación ambiental del país debe abandonar los modelos clásicos patrimonialistas, los esquemas coercitivos dominantes en las leyes de corte administrativo y, por el contrario, optar por la identificación de los intereses económicos públicos y privados con el interés de conservación del medio ambiente.
- Es fundamental que a la par de normas jurídicas que tutelen efectivamente el capital natural de México se desarrollen las condiciones institucionales necesarias que detonen la enseñanza del derecho ambiental en las universidades a lo largo del país y que incentiven la producción nacional de textos especializados en el estudio de esta disciplina, que permitan una retroalimentación académica y un estímulo adicional para la sistematización y modernización de las leyes mexicanas en la materia.
- Asimismo, es urgente que desde el sistema jurídico se aporten las bases suficientes para que se desarrolle el conocimiento científico y tradicional sobre la biodiversidad.
- Es indispensable el desarrollo institucional para garantizar la efectiva aplicación de las leyes ambientales, en específico de las relativas a la biodiversidad. La experiencia de la Profepa y de las 15 procuradurías ambientales existentes en la República mexicana pone de

manifiesto lo idóneo de contar con instituciones con autonomía operativa y financiera, especialización técnica y amplias atribuciones para vigilar el cumplimiento de las leyes en la materia.

- Como la Constitución mexicana lo establece, el Estado debe garantizar el acceso a la justicia ambiental, por lo que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno, debe tener la posibilidad de ejercer su derecho a gozar de un ambiente adecuado, mediante la denuncia ciudadana, el acceso a la información ambiental y la participación social.
- Las denuncias ciudadanas en materia ambiental deben sustanciarse ante organismos autónomos, a los que habría que dotar con recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes para ejercer las atribuciones de investigación ambiental, dictaminación técnica y pericial, atención de denuncias ciudadanas y aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias.
- Debe hacerse efectivo el sistema más moderno de responsabilidad ambiental que privilegie la reparación del daño ambiental por encima de la indemnización económica.
- En la interpretación de este derecho se debe atender en todo caso a los principios de precaución, prevención, reparación del daño ambiental y equidad intergeneracional previstos en los instrumentos internacionales de los que México es parte.

Si bien las reflexiones efectuadas en el presente capítulo nos permiten afirmar que en términos generales el marco jurídico vigente constituye un punto de partida adecuado para el desarrollo de capacidades nacionales que permitan la conservación del capital natural del país, también demuestran que hay diversos escollos normativos que dificultan que esta tarea se lleve a cabo plenamente, y que deben ser atendidos con urgencia.

dad que nace con motivo de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación derivadas de aquella (Cossío *et al.* 2014).

- 3 La importación de pericos exóticos puede promover la demanda de especies exóticas y por ende invasiones biológicas. Ejemplo de ello son los reportes de poblaciones establecidas de la cotorra argentina (*Myiopsitta monachus*), nativa de Sudamérica y que tiene alta demanda en el mercado de mascotas, como ha sucedido en Estados Unidos (GISD 2010).
- 4 Los principios más importantes asumidos son el de desarrollo sostenible, el principio precautorio, el principio de evaluación de impacto ambiental y el de prevención.
- 5 De acuerdo con Ricardo Luis Lorenzetti, el modelo contemporáneo del derecho ambiental debe reunir como elementos indispensables: 1] el bien colectivo situado en la esfera social, 2] el establecimiento de deberes, límites y derechos, 3] la concepción sistémica del ambiente y 4] la predominancia de la acción colectiva.
- 6 Aunque no debe perderse de vista que, como lo expone en detalle Raúl Brañes (2000), la Constitución ya contenía aspectos ambientales relevantes, principalmente en el artículo 27.
- 7 Las principales obligaciones contraídas en virtud del CBD son el desarrollo de estrategias nacionales para la conservación de la diversidad biológica y el uso sustentable de sus componentes, así como su integración en los planes, programas y políticas sectoriales relevantes; la identificación y seguimiento sistemático de los componentes de la diversidad biológica que son importantes para su conservación y uso sustentable y de los procesos y las actividades que tienen, o pueden tener, efectos adversos sobre la diversidad biológica o el uso sustentable de sus componentes, incluyendo, entre otros, el control de las especies exóticas invasoras y la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados; la restauración de ecosistemas degradados y la promoción de la recuperación de especies amenazadas, así como el respeto, preservación y mantenimiento del conocimiento, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales, así como promoción del reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de la utilización de tales conocimientos y prácticas.

NOTAS

- 1 El “interés jurídico” se refiere esencialmente a la necesidad del particular de demostrar que ha sido afectado en su esfera jurídica para poder actuar jurisdiccional o administrativamente, mientras que “nexo causal” alude al vínculo que debe existir entre causa y efecto, el cual debe ser probado por el que afirma su existencia.
- 2 Esta ley asigna acciones y derechos a las personas a fin de lograr la protección de bienes que directamente no son suyos y tiene como objetivo específico regular la responsabi-

REFERENCIAS

- Bodansky, D., J. Brunnée y E. Hey (eds.). 2007. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press, Nueva York.
- Brañes, R. 1994. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México.
- Brañes, R. 2000. *El acceso a la justicia ambiental en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México.

- Brañes, R. 2004. *El acceso a la justicia ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial*. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México.
- Cappelletti, M. 1996. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Coneval. 2014. *Diagnóstico. Programa de Desarrollo Institucional y Ambiental (U021)*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- Contreras-Nieto, M.A. 2009. *Justicia ambiental mexicana*. Colección Mayor, Biblioteca Mexicana del Bicentenario, México.
- Cossío, J.R., J. Sarukhán, J. Carabias y A. Bolívar (coords.). 2014. *Defensa legal contra delitos ambientales*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Díaz y Díaz, M. 2001. El aprovechamiento de los recursos naturales. Hacia un nuevo discurso patrimonial. *Revista de Investigaciones Jurídicas* 24:91-172.
- DOF. 1988. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.
- DOF. 2000. Ley General de Vida Silvestre. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. 2003a. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de febrero de 2003.
- DOF. 2003b. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. *Diario Oficial de la Federación*, 8 de octubre de 2003.
- DOF. 2004. Reformas, adición y derogación de disposiciones a la Ley de Aguas Nacionales. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril de 2004.
- DOF. 2005. Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo de 2005.
- DOF. 2008. Decreto por el que se adiciona un artículo 60 bis 2 a la Ley General de Vida Silvestre. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de octubre de 2008.
- DOF. 2010. Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de julio de 2010.
- DOF. 2011a. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se reforma la fracción I del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 2011.
- DOF. 2011b. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2011.
- DOF. 2011c. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.
- DOF. 2011d. Decreto por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2011.
- DOF. 2013. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2013.
- GISD, Global Invasive Species Database. 2010. *Myiopsitta monachus*, en <www.issg.org/database/species/ecology.asp?si=1021&fr=1&sts=sss&lang=EN>
- González-Márquez, J.J. 2009a. *Apuntes de derecho ambiental y derecho urbano en el Distrito Federal*. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, México.
- González-Márquez, J.J. 2009b. *Teoría del derecho ambiental: los fundamentos jurídicos de la sostenibilidad*, vol. I. Instituto Mexicano de Investigaciones en Derecho Ambiental, México.
- Lorenzetti, R. 2008. *Teoría del derecho ambiental*. Porrúa, México.
- Morelli, M. 2006. Implicancia de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia en el desarrollo del derecho internacional ambiental. *Revista de derecho ambiental. Lexis Nexis Argentina* 6:125-138.
- PAE. 2009. Documento de trabajo de los procuradores ambientales estatales, en <<http://201.120.181.220/descargables/Procuracion%20de%20Justicia%20Ambiental.pdf>> (consultado el 19 de febrero de 2013).
- Ponce Nava, D. 2006. (coord.) *Capacidades y sinergias. El desafío ambiental en México*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Semarnat, México.
- Ramos-Campos, Q. 2012. Esto no es una pipa... es una acción colectiva. *Derecho Ambiental y Ecología* 47:39-41.
- Sosa, M.A. 2010. Ahora, pericos y loros llegan de Sudamérica. *El Universal*, en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179723.html>> (consultado en agosto de 2010).