Por Samuel Ibarra Vargas

Abogado por la Escuela Libre de Derecho, titulado con mención honorífica. Cursó la maestría en Procuración de Justicia. Actualmente se desempeña como Gerente de Asuntos Públicos y Regulatorios en AgroBIO México, A.C. Académicamente es investigador y ha sido catedrático y ponente en licenciatura, maestría, especialidad, posgrado y doctorado (Escuela Libre de Derecho, Universidad Iberoamericana, ITAM, Universidad Anáhuac, UNAM, INACIPE, entre otras). Ha escrito diversos artículos a nivel nacional e internacional y es coautor de "Derecho Penal Ambiental" (Porrúa, 2001) y "Protección Penal del Ambiente" (Ubi Jus, 2009), primeras obras especializadas en el país.

La Codificación Ambiental

1. Problemática de la normatividad ambiental actual

Existen Leyes específicas en materia ambiental, así como Leyes con contenido ambiental, y de ambas categorías de Leyes deriva todo un andamiaje jurídico, subordinado a las mismas: reglamentos, normas oficiales mexicanas y normatividad administrativa diversa, como acuerdos o listados.

Leyes ambientales, en sentido estricto, pueden citarse las siguientes:

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley General de Cambio Climático
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
- Ley General de Vida Silvestre
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Normalmente, cada materia específica cuenta, cuando menos, con su Ley en particular, aunque normalmente existen sus reglamentos y múltiples normas oficiales mexicanas.

Por otro lado, de las 285 Leyes federales, también hay algunas que no son ambientales en su totalidad, pero que tienen disposiciones ambientales, como:

- Código Civil Federal
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Código Penal Federal
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley de Expropiación
- Ley de Hidrocarburos
- Ley de Productos Orgánicos

- Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos
- Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas
- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley General de Educación
- Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables
- Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía
- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética

La abundancia normativa genera, principalmente, diversas consecuencias perversas, entre las cuales se pueden destacar:

- Desconocimiento de toda la normatividad con contenido ambiental
- Incumplimiento y violación de la normatividad ambiental
- Atomización de la protección ambiental
- Falta de visión uniforme sobre principios básicos aplicables a todas las materias ambientales
- Asincronía en la óptica ambiental
- Duplicidad de términos con diferentes definiciones
- Confusiones y traslapes en las competencias
- Tratamiento disperso a los órganos ambientales gubernamentales
- Falta de uniformidad en aspectos procesales, pues algunas Leyes contemplan procedimientos ambientales, que no tienen compatibilidad con los previstos en otro ordenamiento, y
- Falta de armonización en la interpretación y aplicación de la normatividad

Un claro ejemplo de la falta de visión uniforme sobre un mismo tema, es la definición de "residuo" que contemplaba la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (que se creó en 1988) y la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos (que se publicó en 2003, 15 años después). La visión de la primera, se centraba en la posibilidad de usar o no un residuo en el mismo proceso productivo en el cual se generó, misma óptica que se rebasó por valorización de los residuos, como eje de la Ley específica de la materia, elaborada en el presente milenio.

En el mismo tema de los residuos, también se aprecia otro fenómeno común en la normatividad ambiental: un mismo término se define diferente por dos o más ordenamientos, lo cual genera incertidumbre jurídica para aquellas personas a quien se aplique la Ley.

Las competencias también son otra problemática propia del Derecho Ambiental, y deben quedar perfectamente delimitadas por el orden jurídico. El hecho de reunir todas las materias en un solo ordenamiento, hace más fácil el evitar que se dupliquen competencias.

El hecho de que los principios generales en materia ambiental se encuentren en una Ley que surgió en 1988, y que incluso en 2013, 25 años después, se sigan publicando Leyes ambientales o con contenido ambiental, como la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, obligan a que se tenga que hacer un alto en el camino y que se reencaucen las normas ambientales bajo una misma visión, bajo los mismos principios y con una misma meta.

Por lo anterior, la codificación puede ser un componente sensible y relevante para ayudar a resolver problemáticas ambientales contemporáneas y para permitir que la normatividad ambiental sea aplicable más eficazmente.

2. ¿Qué significa "codificar"?

Codificar es concentrar diversos cuerpos normativos, en uno sólo, dándole coherencia, consistencia y armonía.

Codificar no significa sólo reunir diversos ordenamientos en uno, sino en darle sentido a dicha unión. La codificación simplifica la ubicación de las normas ambientales y permite interpretarlas bajo una misma óptica, con los principios generales y bases que se prevean en el mismo Código.

La codificación no significa el aislamiento jurídico, es decir, que no se tenga ya que acudir a otros ordenamientos; también será necesario, en ocasiones, acudir, de manera supletoria, a leyes o reglamentos de naturaleza ambiental o administrativa, por ejemplo, pero para la mayoría de los casos, dicho código deberá ser autosuficiente.

Codificación tampoco significa nacionalización o invasión de esferas, puesto que las entidades federativas deben conservar su mismo margen de actuación, sólo que mejor sistematizado.

3. Contenido de la codificación ambiental

Aún cuando se haya decidido optar por la codificación, se deben definir varias preguntas, pues la primera bien podría ser: ¿Qué se codifica? ¿Las normas sustantivas o las adjetivas? Pues precisamente, para evitar que se tengan ópticas procesales y sustantivas diferentes, lo primero que se tendría que hacer sería dividir las disposiciones adjetivas de las sustantivas. De allí, concentrar en un solo cuerpo, ya sea lo sustantivo o lo procesal, será una de las primeras labores a efectuarse.

Lo primero que debe contener una codificación, es el objeto de la misma, sus alcances y ámbito de aplicación. Estos aspectos, comunes a casi cualquier Ley, no son la excepción en materia ambiental, y deberá preverse que el ambiente, como un gran bien jurídicamente tutelado, tiene a su vez, como derivación, los diversos bienes ambientales tutelados.

Igualmente, considerando que se utilizarán múltiples conceptos técnicos, al reunir el Código varias materias que antes estaban reguladas cada una por su Ley, se deberá integrar un glosario extenso, que desarrolle no sólo los conceptos utilizados en el texto del Código, sino aquellos que, con motivo de la aplicación de la Ley, también puedan ser utilizados; este ejercicio, si bien pareciere ocioso, genera mayor certidumbre conceptual y, como consecuencia, otorga mayor certeza jurídica a los sujetos obligados por el Código.

Ya que se cuenta con los significados de los principales términos, el siguiente paso debería ser desarrollar las competencias, pues en muchas ocasiones, lo que determina la competencia de la Federación o de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, es un concepto técnico. Tal es el caso de los residuos peligrosos, que son materia federal, y de los residuos no peligrosos, que se clasifican en residuos de manejo especial (competencial local) y en residuos sólidos municipales.

Igualmente, el aspecto de las competencias es especialmente delicado, porque se debe evitar una doble regulación, a la par en que se evite un traslape de competencias. A mayores problemas de competencias, mayor confusión en la aplicación de la regulación y mayor impunidad ambiental.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla competencias en múltiples temas. Cabe señalar que esta distribución competencial, en algunos casos ya está más que superada por la Ley específica, como en residuos. Igualmente, en materia de áreas naturales protegidas, sobre éstas sólo existe un reglamento y las provisiones de la LGEEPA, pero no existe una Ley en la materia.

Las competencias deben ser claras, en las materias concentradas en la codificación, como pudiera ser: cambio climático, vida silvestre, residuos y recursos forestales.

La política pública sobre el ambiente, tiene sus bases en una Ley, la cual también debe servir como uno de los sustentos de un Código Ambiental, en donde es necesario partir de aquellos postulados esenciales, así como de los instrumentos de política ambiental que sirven para instrumentar las directrices basadas en tales políticas.

Los instrumentos de la política ambiental, que hoy se encuentran regulados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que deben mantenerse en un proyecto de codificación, son: planeación ambiental; ordenamiento ecológico del territorio; instrumentos económicos; regulación ambiental de los asentamientos humanos; evaluación del impacto ambiental; normas oficiales mexicanas; autorregulación y auditorías ambientales; investigación y educación ecológicas. Quizá pudieran añadirse los mecanismos voluntarios de cumplimiento y la capacitación para las dependencias y entidades gubernamentales, como medios para alcanzar los fines de la política ambiental, por ejemplo.

Una vez que se han expuesto los instrumentos de la política ambiental, podrían regularse aspectos generales pero muy concretos, como pueden ser las reglas para la interpretación de normas ambientales previstas en Leyes con contenido ambiental, así como criterios de ecoeficiencia; ninguno de estos dos grandes temas se encuentra regulado actualmente ni en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ni en otro ordenamiento ambiental, por lo que deberían incorporarse como aspectos generales, que no son instrumentos ambientales, pero que sí regulan temas de tal relevancia, que deberían tener un capitulado cada uno.

Igualmente, en este ejercicio de codificación, entrando ya al desarrollo de materias ambientales, hoy se regulan, dentro del Título relativo a la biodiversidad, las áreas naturales protegidas, que al carecer de una Ley en particular, deben incorporarse de manera natural a la codificación.

El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, obliga a detallar y desarrollar en su capitulado, aspectos como el agua y los ecosistemas acuáticos, suelo y recursos naturales no renovables. Este mismo tratamiento debe permanecer en la Codificación.

Igualmente, deben tratarse las fuentes de contaminación; a la atmósfera, al suelo, al agua y a los ecosistemas acuáticos. La energía nuclear y las actividades altamente riesgosas, así como la contaminación por ruido, olores, vibraciones, energía térmica o lumínica, o la licencia ambiental única y la cédula de operación anual, forman parte de este contenido también, dentro del gran rubro de "protección al ambiente", que hoy desarrolla la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Algo que no está regulado hoy, y que debe ser imprescindible en una codificación, es lo relativo a la sistematización de las autoridades ambientales, dado que cada Ley ambiental, hoy en

día, contempla una o dos autoridades, y falta consistencia y un elemento unificador en la regulación y óptica de las mismas. Así, las autoridades creadas incluso mediante Acuerdo, podrían ser retomadas en la codificación y elevarlas a la categoría de dependencia o entidad creada en una Ley.

Los temas de participación social y de información ambiental también deben ser imprescindibles en la Codificación, pues la participación social es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos no sólo somos testigos, sino también actores en la protección del ambiente y en la aplicación del marco jurídico, y además la información ambiental permite generar conciencia y criterio ambiental. Estos temas, por demás actuales, ya están regulados incluso hoy en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y deben permanecer así en una codificación ambiental.

Lo que sí debería incluirse en el mismo tenor de la información ambiental, son los registros ambientales. Hoy, casi cada Ley o Reglamento crean sus propios registros, y el conocer todos, de manera integral y completa, es una tarea que se antoja difícil. Esta es una más de las ventajas de la codificación: reunir temas que se encontraban dispersos.

Por último, el fondo ambiental único también debería ser materia de la Codificación, al concentrar recursos provenientes de todas las materias ambientales y que, a su vez, se debería aplicar a cualquier aspecto ambiental.

Posteriormente, el mismo Código Ambiental, podría contener ya la regulación específica de lo que actualmente se denominan Leyes especiales: materia de cambio climático, responsabilidad ambiental, vida silvestre, residuos y materia forestal.

En síntesis, estos elementos podrían ser el contenido de una codificación ambiental, que diera certeza al gobernado y protección a los ecosistemas, de manera más cierta y precisa.

4. Conclusiones

Una codificación urge para lograr mayor certeza jurídica y fluidez en la aplicación de las normas jurídico-ambientales.

Por otro lado, en la codificación no es necesario abarcar todas las leyes, sino sólo las ambientales, distinguiéndolas de aquellas que tienen cierto contenido ambiental pero que no desarrollan la materia ambiental en todo su texto, como sí lo hacen las leyes ambientales en sentido estricto.

La codificación ambiental puede traer importantes beneficios al ciudadano, pero el reto, con o sin codificación, es el mismo: ¿Realmente tenemos convicción de proteger nuestro entorno? ¿Qué comodidad estamos dispuestos a perder para no depredar tanto nuestros ecosistemas? ¿Realmente queremos conocer nuestra legislación ambiental para respetarla y usarla como una herramienta de protección al ambiente?