# La Codificación de la Legislación Ambiental ¿Vía Idónea para un Cambio Social y Ambiental?

**Por Mauricio Limón Aguirre**

*Abogado por la Escuela Libre de Derecho, Especialista en Derecho Ambiental por la Universidad de Castilla-La Mancha y Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra. Actualmente es Director y consultor ambiental en la firma Limón Consultores, S.C.*

Son conocidos los antecedentes históricos y motivos que en México impulsaron la creación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Conviene recordar que para 1987, prácticamente ya se contaba con un borrador de la LGEEPA, sin embargo, se vio que no había un fundamento constitucional sólido que soportara una nueva Ley General, puesto que las bases constitucionales hasta antes de la reforma de 1987, protegían el ambiente pero sólo desde la perspectivas de la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación (art. 27 párrafo 3° Const.), la contaminación ambiental desde una perspectiva de salud humana, y el cuidado del medio ambiente, en un contexto de desarrollo económico, todo ello dentro de un enfoque centralista de la gestión ambiental.

La reforma constitucional de 1987 supuso una ampliación sustantiva en el concepto de "protección al ambiente" (modificación al art. 27 párrafo 3°) y la concurrencia de facultades entre los tres órdenes de gobierno (art. 73 fr. XXIX inciso G).

Modificada la Constitución entonces sí fue posible someter a discusión y aprobación del Congreso de la Unión la iniciativa de la LGEEPA. Nació así esta ley como un instrumento de distribución de competencias y de regulación integral de la materia a partir de una concepción amplia de "protección al ambiente" y de "ambiente" en lo particular.

De hecho las modificación de 1996 a dicha ley, si bien fueron sustanciales, no modificaron el espíritu de la misma, pues dichas modificaciones, fueron encaminadas a cambiar la distribución de competencias, adecuar e incorporar instrumentos de política ambiental, modificar algunos preceptos, aclarar otros, ampliar y revisar ciertas disposiciones, etc.

Esta visión holística plasmada en la LGEEPA permitió al mismo tiempo tener una visión transectorial de lo ambiental que se tradujo entre otras, en una aplicación más o menos efectiva de las disposiciones jurídicas en materia de "protección al ambiente". No obstante ello, no nació con el fin de codificar o aglutinar en un solo instrumento normativo

las disposiciones ambientales. Baste recordar que tanto la materia forestal, como la de agua y la de pesca, siempre han tenido una vida normativa independiente. Sin embargo, algunas disposiciones de esta Ley incursionan en estos temas.

De lo dicho hasta ahora podemos decir que la LGEEPA, no nació ni aspira a transformarse en un Código, pues no nació para ello.

Ciertamente existe una natural tendencia a cada cierto tiempo reunir el derecho en cuerpos únicos, compactos y totalizadores. Podemos citar como ejemplos desde las Institutas de Gayo (S. II d.C.) hasta el más actual de los códigos. Sin embargo la diferencia estriba en la forma de hacer estos cuerpos normativos y de concebirlos. Es decir, en la concepción interna de los mismos.

La codificación propiamente dicha o la codificación moderna nació en el s. XVII y fue un reflejo de la revolución ideológica de la época. La codificación es una expresión del racionalismo jurídico que se tradujo en un positivismo, y en una idea totalizadora de la realidad. Baste recordar el nacimiento del primer código moderno el Código Civil Napoleónico de 1804.

Los códigos, sobre todos los decimonónicos buscaban erradicar el pluralismo jurídico, eliminando la mayoría de los privilegios feudales, proclamar la propiedad privada, liberar a la tierra de gravámenes y convenciones que impidieran su circulación; todo esto enmascarado bajo el fin noble de la seguridad jurídica: las leyes eran un completo desorden y contrariedades, ahora el derecho será consultable en una exposición breve y sistemática, se decía.

Voces como la de Savigny, se alzaron en contra de este esfuerzo pues sostuvieron que contribuiría al estancamiento del Derecho, que es un fenómeno en constante evolución, a pesar del reconocimiento que hacía de la asfixiante multiplicidad de legislación, pero reclamaba una solución distinta de la mera reordenación de dicho material en códigos. No por nada algunos han señalado al derecho como un obstáculo al cambio social.

Más adelante y viendo las eficiencias de los Códigos, Boutmy[1] expresó: *"La codificación es un acto decisivo del legislador, que desgaja al derecho de sus orígenes, lo fundamenta por entero en la razón, la justicia, el interés público, el acuerdo y la mutua dependencia entre los diferentes artículos; dispensa de buscar precedentes o justificación fuera de un documento auténtico o anterior al día de la promulgación"*. Además tampoco no tardó en mostrar sus peligros, pues el derecho así, se redujo a la ley, la ley a la voluntad del legislador, y la voluntad del legislador a la voluntad de los partidos políticos o de los poderosos.

La ventaja del Derecho Ambiental, a diferencia de otras ramas del Derecho es que no tiene un origen en un Código o en una Ley. Además los principios del derecho ambiental exigen no encasillarlos, pues como dice Lorenzetti[2], *"El surgimiento de los problemas relativos al medio ambiente incide en la fase de las hipótesis, de planteamiento de los problemas jurídicos, suscitando un cambio profundo que avanza sobre el orden del Código, proponiendo uno distinto, sujeto a sus propias necesidades"*. Sigue diciendo Lorenzetti *"El derecho ambiental es descodificante, herético, mutante"*. Esto por la naturaleza propia del derecho ambiental que es de *"contenido predominantemente social, aunque a la par, es considerado un derecho personalísimo, y que, a su vez, constituye un derecho subjetivo privado/público, con base constitucional. Además, participa la naturaleza compleja de su tipología difusa, grupal, colectiva, comunitaria, características de los denominados... derechos de incidencia colectiva"*.

Si como dice Diana Ponce[3] *"La legislación ambiental mexicana, con sus instrumentos de gestión, legislativos, económicos territoriales o administrativos es de inspiración internacional"*, entonces deberíamos conocer la tendencia internacional en un marco de globalización. Ese marco apunta hacia el *common law*.

Por todo lo dicho anteriormente, ni desde el punto de vista de los principios del derecho ambiental, ni desde el punto de vista histórico se justifica el esfuerzo de codificación ambiental.

Tampoco se justifica la codificación ambiental desde el punto de vista de la gestión ambiental, por las siguientes razones.

La gestión ambiental latu sensu es, en palabras del Dr. Raúl Brañes[4], el *"conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente"* y strictu sensu, podemos decir con Gómez Orea[5] que es la "*Conducción del sistema ambiental a través del comportamiento de los agentes implicados en ellos"*. Sistema que, mediante la fijación de metas, planeación, instrumentos jurídicos, etc., regula las actividades humanas que influyen sobre el ambiente; su propósito es asegurar una toma de decisiones sostenibles y ambientalmente adecuadas y ponerlas en práctica, permitiendo que el proceso de desarrollo económico y social continúe en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Evidentemente que hay escalas en la gestión, desde el nivel nacional o supra nacional, hasta el nivel local, como puede ser una empresa, un efluente o una microcuenca.

Siguiendo la distinción de *latu* y *strictu sensu*, los componentes de la gestión ambiental son: la política, la legislación y la administración ambientales, por un lado y por el otro, el sistema ambiental, los agentes, y la conducción de la conducta.

Es decir, la legislación desde el punto de vista amplio, es uno más de los componentes de la legislación, muy importante si se quiere, pero al fin de cuentas uno más y como tal debe ser vista, y no como un fin, o como el instrumento que contiene la política ambiental. En nuestro país hay un sin número de ejemplos, de malos ejemplos, de cómo la legislación es vista como fin, en tanto que se busca que ella sea la orientadora de la política o más bien, que en ella se contenga la política ambiental y la administración ambiental se reduzca a su simple ejecución y vigilancia. Este error común, obedece, como señalé anteriormente, a una visión decimonónica positivista de la Ley. De ahí que cada legislatura, deseé cambiar las leyes argumentando su adecuación a las circunstancias del tiempo, confundiendo, con la adecuación a las políticas de la fuerza gobernante en turno.

Desde el punto de vista restrictivo, si bien es de explorado derecho que la ley también persigue un fin educativo y de modificación de las conductas, también es bien sabido que *per se* la ley no modifica tales conductas. Por eso es frecuente que se achaque la responsabilidad casi únicamente a la autoridad, pues se parte de la visión de que, si la ley no logró modificar la conducta, será la autoridad con su actuación y castigo la que la modifique. ¡Cuántos ejemplos hay de ello y de la constatación del fracaso a este modo de pensar!

Otro de los componentes de la gestión ambiental son los agentes. Considero que una adecuada gestión es precisamente lograr un tratamiento o atención adecuada a cada uno de los agentes y no tratarlos de manera uniforme. Esa especialización en la atención, permite comprender mejor el problema y por tanto plantear soluciones más adecuadas. Por ejemplo, no es lo mismo un exportador de residuos peligrosos o un recolector de residuos y un prestador de servicios de los mismos, que un silvicultor; el titular de una Unidad de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) que un industrial; en empresario turístico que un industrial minero.

Ahora bien, podría pensarse que abogo por una dispersión, todo lo contrario. Abogo por una cohesión y coherencia en la gestión ambiental, según los principios del derecho ambiental. En efecto, una adecuada gestión ambiental debe estar inspirada en principios unificadores, que den coherencia y sentido a la misma, como el principio 1 de Río, que reza así: *"Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza"*, o el principio preventivo, o el precautorio, o el principio de acceso (a la toma de decisiones, a la información y al acceso a la justicia) o el de inducción u otros principios no propiamente ambientales pero que han tenido carta de naturalización en el derecho ambiental, como el que contamina paga, o como el del reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas sobre la apropiación y aprovechamiento de sus recursos naturales.

Es decir, abogo por una Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que conservando su naturaleza jurídica distribuidora de competencias entre los niveles de gobierno y manteniendo una concepción amplia de protección

al ambiente, de unidad y coherencia a la gestión ambiental, a través de una adecuada regulación de los principios antes mencionados, que vaya más allá de la esfera federal, para abarcar toda la gestión ambiental, de los tres órdenes de gobierno y de todas las autoridades, a fin de hacer más efectiva la visión transectorial a la que aspira la propia ley.

La política legislativa, tampoco puede olvidar que en la práctica de la gestión ambiental hay deficiencias y contradicciones que deberán ser salvadas mediante reformas a los ordenamientos jurídicos vigentes.

En otras palabras, se requiere, además de reformas a los ordenamientos jurídicos vigentes, de una adecuación profunda a la LGEEPA que permita hacer efectivo y eficaz el acceso a la justicia tanto en sede administrativa como en sede judicial; un eficaz y efectivo acceso a la información y a la toma de decisiones; un procedimiento *ad hoc* de consulta a los pueblos y comunidades indígenas; una adecuación al ordenamiento ecológico del territorio que contemple tanto lo urbano como lo no urbano y su relación con las áreas naturales protegidas; los parques nacionales y los corredores biológicos; un procedimiento de evaluación del impacto ambiental moderno y eficaz y la evaluación ambiental estratégica; etc., etc.

Algunos le llamamos a lo anterior una Ley paraguas.

Puedo asegurar que esto es mucho más complicado que la idea sencilla de codificar la legislación ambiental.

Aún defensores de la codificación de la legislación ambiental como Brañes, consideran que no es una tarea inmediata y que debe ser el producto de años de maduración de la legislación ambiental y su puesta en práctica, así como por efecto de la madurez del Derecho Ambiental y como propósito específico de una política legislativa de protección al ambiente.

Dejemos que hable el Dr. Brañes[6]: *"Entendemos que la codificación ambiental debe ser programada como la etapa final de un proceso de formulación de la política legislativa para la protección al medio ambiente y no como una etapa inicial de ese proceso, que es la etapa por la que está pasando el desarrollo de la legislación ambiental en México y su aplicación, así como el propio Derecho Ambiental en tanto disciplina científica. La codificación es, en verdad, un momento de síntesis al que sólo se arriba cuando existen las condiciones objetivas apropiadas".*

*"La idea de la codificación de la legislación ambiental mexicana, sin embargo, no puede ser descartada o postergada sine dies. Por el contrario, creemos que la adecuación e integración de la legislación ambiental debe llevarse a cabo en el marco de una labor de codificación ambiental, incluso como un método de trabajo que parece especialmente apropiado para una correcta adecuación e integración de la legislación ambiental; pero en la inteligencia de que el código ambiental que se vaya diseñando será el producto final de un proceso de política legislativa para la protección al ambiente y no su producto inicial, esto es, un producto decantado por la experiencia ganada a través de la legislación ambiental y su aplicación, así como por los avances de la disciplina del derecho ambiental."*

A final de cuentas, con código ambiental o sin él, se trata de hacer lo necesario para cambiar ciertas realidades para que efectivamente *"Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible"*, y por tanto, hacer un derecho que favorezca el cambio social y no, enmascarado bajo el fin noble de la seguridad jurídica, defender el *status quo* y poner a la legislación ambiental en una camisa de fuerza que resulte un obstáculo al cambio social.

---

[1] Citado por NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón. La crisis de la codificación y la historia del derecho. Revista Jurídica Anuario Mexicano de Historia del Derecho. Vol. XV. 2003.

[2] Citado por CAFFERATTA, Néstor A. Introducción al Derecho Ambiental. Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT). México, 2004. Pp. 17 y 18.

[3] Revista de Derecho Ambiental y Ecología, Número 53, año 9 Febrero - Marzo 2013, p. 49.

[4] BRAÑES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. México. FCE, 2ª ed., 2000, P. 117.

[5] GÓMEZ OREA, Domingo. Evaluación de Impacto Ambiental. Un instrumento preventivo para la gestión ambiental. Madrid. 2ª ed., 2010, p. 145.

[6] BRAÑES, Raúl. Op. Cit. Pp. 699-700.