¿Ya es hora de Codificar la Legislación Ambiental?

Por Salvador E. Muñúzuri Hernández

Licenciado en Derecho por la UNAM, Diplomado en Derecho Ambiental por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Diplomado en Derecho Ambiental y Recursos Naturales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, doctorante en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante. Director del Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. y Ex Coordinador de la Comisión de Derecho Ambiental de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, Vicepresidente de la Academia Mexicana de Impacto Ambiental.

Nuestra primera ley ambiental fue aprobada por el Congreso en 1971, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. En efecto, la delegación oficial del gobierno mexicano llega a la Conferencia Internacional sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 con su primera ley ambiental aprobada por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Más adelante, en 1982 se promulga la Ley Federal de Protección al Ambiente, que abroga la de 1971. Seis años después, en 1988, se expide la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), que es profundamente reformada en 1996 y que desde entonces ha sido reformada en múltiples ocasiones, siendo la última en enero de 2014 relativa a la definición de residuos peligrosos.

Cabe señalar que nuestro país fue uno de los primeros en el orbe que contó con una ley de protección al ambiente, pero es importante recordar que previamente, desde 1917 la Constitución establece en el artículo 27, desde su redacción original que *la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación...* no debemos escatimar al constituyente permanente que hace casi cien años, ya se ocupó de la conservación de los recursos naturales. Al respecto, Raúl Brañes dice que el hecho es algo verdaderamente singular para su época y confirma, *una vez más, el carácter precursor de la Constitución Política de 1917, que en el momento de su aparición fue una auténtica obra maestra del constitucionalismo social del presente siglo*[1].

Es necesario aclarar que antes de la legislación propiamente ambiental, ya existían algunos ordenamientos en materia de aguas, bosques y caza, que se ocupaban más de la explotación de los recursos o de su gestión, que de su conservación.

No obstante, es a partir de la última década del siglo veinte y primera del veintiuno, que se comienza a expedir la legislación ambiental sectorial. Así, en abril del año 2000 se promulga la

Ley General de Vida Silvestre (LGVS), que abroga la Ley Federal de Caza de 1952; en febrero de 2003 se promulga la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS); en octubre de ese mismo año, se publica la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR); en junio de 2012, casi diez años después, se promulga la Ley General de Cambio Climático (LGCC); y un año después, en junio de 2013 la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA).

Durante ese lapso, se promulgaron diversas leyes con fuerte contenido ambiental como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en diciembre de 2001; la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados en marzo de 2005; la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables en julio de 2007; la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos en febrero de 2008; la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía en noviembre de ese mismo año; y la recientemente publicada Ley de Vertimientos en las Zonas Marítimas Mexicanas en enero de 2014. Adicionalmente, han sido reformadas otras leyes con disposiciones de carácter ambiental como la Ley de Aguas Nacionales, como la Ley Minera, como la Ley General de Asentamientos Humanos, entre otras.

En este lapso de catorce años –del año 2000 a 2014– se promulgaron más de diez leyes nuevas y se reformaron otras tantas con fuerte contenido ambiental. Si bien es cierto que se trató de armonizar la regulación y se intentó no caer en contravenciones, la realidad es que existen lagunas, contradicciones y desajustes en todo este cuerpo legal. Es más, en la parte adjetiva o procedimental, existen algunas desavenencias que idóneamente deben ser armonizadas en un solo ordenamiento.

Es por lo anterior, que a lo largo de este proceso de profusión legislativa, se han escuchado voces que claman en la necesidad de armonizar la legislación ambiental y más aún en codificarla y general un solo *corpus iuris ambiens* –Código Ambiental–, acompañado de un instrumento procesal que sería un Código de Procedimientos Ambientales. Como se sabe, prácticamente todas las leyes aludidas establecen mecanismos procedimentales que sería deseable tener de manera armónica y homogénea en un solo ordenamiento. En este sentido, el magistrado Neófito López Ramos publicó un proyecto de Ley General de Procedimiento Civil Ambiental, en cuya presentación, expresa que *pretende regular las figuras procesales esenciales que caracterizarán el proceso civil ambiental, y los detalles particulares generales quedan comprendidos en la figura de supletoriedad; de modo que en lo no previsto o regulado deficientemente, se aplicará supletoriamente la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Código Federal de Procedimientos Civiles; así como la legislación ambiental federal y el Código Civil Federal; y a falta de norma expresa el juez se regirá por los principios generales del derecho*[2].

Sin duda la construcción de la regulación ambiental ha sido un proceso largo y complejo, ha requerido de 43 años de trabajo legislativo que ha incluido importantes reformas constitucionales como las de 1998 que modificaron el artículo cuarto y el 25 o las más recientes y no menos importantes de 2012 que establecen que el Estado garantizará el derecho de las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; determinan también que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad a quien lo provoque; y establece el derecho humano al agua.

Su diseño e implementación de más de cuatro décadas, ha sido un esfuerzo colectivo que ha recogido el espíritu internacional emanado de la más importante cumbre internacional en materia ambiental que es la de Río de 1992 y de otros instrumentos internacionales que han sido suscritos por la comunidad internacional.

No obstante, hemos llegado al momento en que se hace necesario revisar la armonización y homogeneidad de toda la legislación que se ha generado a lo largo de los años y pensar, ¿por qué no? en codificarla en un solo ordenamiento; como lo dijera Brañes desde el año 2000, *la codificación ambiental debe considerarse como una meta a la que se arriba casi espontáneamente, luego de un proceso de desarrollo de la legislación ambiental por el cual recién estamos comenzando a transitar.* Y sigue diciendo en general, *la codificación es una tarea de integración de normas jurídicas que se refieren a una misma materia y que están dispersas en diversos ordenamientos, que busca eliminar contradicciones o reiteraciones y llenar vacíos, pero también y sobre todo adecuarlas a una concepción que les proporcione un criterio de unidad.* Lo que sigue diciendo Brañes no tiene desperdicio, *En consecuencia cuando se postula la codificación ambiental, lo que se está proponiendo es la integración, en un solo texto y bajo una concepción holística y sistémica del medio ambiente, de todas las normas jurídicas que ser refieren de alguna manera a su protección. Esto supone por lo pronto la recopilación de dichas normas y su sistematización bajo la forma de un Código*[3].

El jurista chileno naturalizado mexicano, estaba convencido de que la eventual codificación se constreñía en la revisión y adecuación de las normas ambientales con base en un criterio de unidad y armonía[4]. Evidentemente después de una profusión legislativa tan amplia, me parece que ya es hora de compilar y armonizar la legislación propiamente ambiental, es decir, que por lo menos, los seis ordenamientos propiamente ambientales como lo son la LGEPPA, la LGVS, la LGDFS, la LGPGIR, la LGCC y la LFRA queden compilados en un solo ordenamiento que sería un Código Ambiental Mexicano. Adicionalmente, se advierte necesario expedir un ordenamiento adjetivo que establezca de manera armónica todas las disposiciones procedimentales en un Código de Procedimientos Ambientales.

No debemos soslayar la necesidad de revisar el tema de la responsabilidad penal, sobre todo a la luz de la implementación de la reforma penal y del sistema penal acusatorio, es decir, es pertinente revisar la legislación penal ambiental local y homogeneizarla.

Por su parte, los estados de México y Tamaulipas han sido entidades pioneras que han intentado compilar y codificar su legislación ambiental local en ordenamientos armónicos que aglutinen su legislación en la materia. Así, desde el año 2006 el Estado de México cuenta con un Código para la Biodiversidad en cuya exposición de motivos señala que se logró *unificar la materia ambiental en un solo instrumento que presenta características absolutamente incluyentes con la finalidad de frenar la sobre regulación que existe en materia ambiental que ha provocado incertidumbre jurídica y que tiene como intención primordial agrupar sistemáticamente todas las disposiciones jurídicas en materia ambiental que se encuentran dispersas para dar unidad a los principios, instituciones y órganos en materia ambiental y restituir el reconocimiento que se le debe dar a esta rama del derecho como una parte del Derecho que, penosa y escasamente es poco conocida*[5]. Como se puede advertir de lo anterior, el legislador mexiquense buscó sistematizar una normativa para hacerla más accesible y proporcionar mayor certidumbre jurídica a los gobernados. Por lo que respecta a Tamaulipas, en 2008 se promulgó el Código para el Desarrollo Sustentable para el Estado de Tamaulipas. Su exposición de motivos es elocuente cuando dice que *el enfoque multi e interdisciplinario necesario para afrontar los retos del desarrollo sustentable, hace indispensable que su gestión sea analizada, comprendida y atendida dentro de un esquema holístico, en el cual se asegure la transversalidad para la toma de decisiones entre los sectores económicos, sociales y ambientales.* Sigue diciendo que se realizó un análisis que *arrojó como resultado la necesidad de fortalecer el marco normativo ambiental existente de manera integral y transversal, identificándose las tendencias nacionales e internacionales más vanguardistas y su adaptación a nuestra circunstancia particular para lograr su cumplimiento efectivo. Con este objetivo, se llevó a cabo un estudio minucioso de la legislación ambiental existente en el Estado, sus concordancias, contradicciones, lagunas y traslapes con otras leyes que, directa o indirectamente, inciden en el aprovechamiento de nuestro capital natural o puedan impactar sobre nuestro medioambiente. Se analizaron experiencias legislativas exitosas a nivel internacional y en distintas entidades federativas como referencia para enriquecer a nuestras instituciones y legislación de Tamaulipas*[6]. Como se desprende de lo transcrito, la pretensión del legislador tamaulipeco fue dotar a la entidad de un ordenamiento moderno integral, transversal y armónico que aglutine la legislación en materia ambiental de manera codificada.

Varios juristas han reconocido que la dispersión de la legislación ambiental constituye un problema que históricamente se justifica por su construcción paulatina. En su obra Derecho Ambiental Profundizado, Eduardo Pigretti dice que un fenómeno que puede darse es que el espíritu regulatorio no tienda a generar una legislación complementaria acabe constituyendo una legislación interminable y enorme que distorsione los propósitos que la animaron[7]. Por su parte, Tania García López, aunque no se pronuncia por la codificación, reconoce que se puede observar *cómo el conjunto de normas jurídicas existentes en el país en materia ambiental, lo que se conoce como el derecho ambiental mexicano, es de lo más amplio y disperso, lo cual lleva a que, en muchas ocasiones, resulte complejo y difícil de entender*[8].

Cabe señalar que Jesús Jordano Fraga, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Sevilla se refiere a la codificación de la siguiente manera, *Dada la dispersión normativa congénita del Derecho ambiental no es extraño que una de las modernas tendencias en Derecho ambiental sea la codificación... Hoy se puede hablar de una verdadera tendencia a la codificación en diversos países como Francia o Alemania. En Francia los parlamentarios de la Asamblea Nacional habían reclamado desde 1976 la adopción de un Código del ambiente. El 11 de abril de 1990 se depositó en el Bureau de l´Assemblé National el informe BARNIER instando a la adopción de un verdadero Código del ambiente establecido en base al reagrupamiento y la armonización de las leyes y reglamentos actualmente dispersos.* Esto, de acuerdo a Jordano, dio lugar al proyecto de ley relativo a la parte legislativa del Código del Ambiente *(projet de loi relatif à la partie legislative du Code de l´environnement)* lo que a la postre en septiembre del año 2000 dio origen al Código del Medio Ambiente Francés[9].

Jordano Fraga sigue diciendo que *En Alemania, el primer proyecto de Código Ambiental cristalizó en 1997 con un total de 775 artículos, que haría superfluas 20 leyes federales permitiendo una gran simplificación. La propuesta partía del precedente de 1990 realizado por la Comisión Independiente de Expertos desde el ámbito académico. Contenía una regulación integral de todos los aspectos ambientales: definiciones, principios básicos de la protección del medio ambiente, los instrumentos de protección del medio ambiente y de los procedimientos, regulaciones para el entorno legal en la ley, así como el medio*

ambiente transfronterizo. El segundo intento data de 2008, es el Umweltgesetzbuch (UGB) impulsado por el Ministerio Federal de Medio Ambiente (BMU) que se divide en cinco libros. El último proyecto de la Agencia Federal para el Medio Ambiente data de 2012. SUIZA ha adoptado un amplio Código en 1988; Suecia comenzó sus trabajos en 1990. En Italia se aprobó el Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia ambientale complementado e integrado por el Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 con 318 preceptos sobre EIA, EAE, Autorización ambiental integrada, suelos contaminados, agua, atmosfera y daño ambiental etc[10]. Como se advierte de lo anteriormente transcrito, la tendencia europea es hacia la codificación. La dispersión regulatoria en la materia, tiene una razón histórica, se ha legislado por materias específicas en distintos momentos, no obstante, llega un momento que no tener toda la regulación de una misma materia en un solo ordenamiento, carece de sentido.

Finalmente Jordano Fraga concluye en su interesante artículo que *Si el siglo XIX fue el de la codificación civil iniciada por el Código de Napoleón, el siglo XXI va a ser el siglo de la Codificación Ambiental. En los diferentes países existen incluso los medios para esta tarea... La realidad es tozuda, y falta de iniciativa político-legislativa se ve sustituida por publicaciones oficiales o no. Estos intentos con ser loables no responden a uno de los objetivos fundamentales de codificación (coordinación, sistematización, limpieza de aporías y antinomias, en definitiva racionalización). No se trata meramente de yuxtaponer lo existente. Este reto lo tienen los Estados, las estructuras supranacionales como la U.E, pero también las regiones y los poderes locales. ¿Es algo tan ilusorio que se racionalice el ordenamiento jurídico-ambiental? ¿Será onírico pensar en que estos códigos ambientales estén disponibles de modo gratuito a través de la World Wide Web? ¿Es un sueño pensar en una web site con toda la legislación ambiental mundial de libre acceso y permanentemente actualizada y con bases de datos bibliográficas y jurisprudenciales? Esto último ya lo exige respecto de España la Ley 27/2006, de 18 de julio, de Información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*[11].

No obstante, las voces discordantes consideran que no es necesaria la codificación, aducen que es irrelevante que la regulación sobre una misma materia esté contenida en diversos ordenamientos y que sólo se requiere actualizarlos o armonizarlos sin necesidad de codificarlos. Otros más, temen que en el proceso de codificación, se involucione y se retroceda con importantes logros que se han dado en estos más de cuarenta años. Algunas más banales, afirman que se trata de un mero ejercicio de compilación con un propósito político o de carácter electorero. Nada más ajeno. En parte de este proceso, en el que he tenido la oportunidad de participar, he advertido que existen importantes consensos de que ya es hora de modernizar nuestra estructura regulatoria en materia ambiental. Independientemente de muchos cambios de fondo que, en su momento se harán necesarios, como incorporar la Evaluación Ambiental Estratégica o la consulta a pueblos y comunidades indígenas, como lo establece el Tratado 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de la que México es parte, es urgente contar con un ordenamiento moderno y armónico en materia ambiental.

Recientemente los titulares de las tres organizaciones participantes, incluyendo al Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, (CEJA), que me honro presidir, tuvimos la iniciativa de organizar un foro sobre la conveniencia de la codificación ambiental, con la convicción de que es necesario armonizar, pero también que es necesario escuchar a todos quienes tienen algo que decir al respecto. Así, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ) y el CEJA, nos reunimos los días 5 y 6 de agosto con expertos, académicos, juzgadores, legisladores y funcionarios públicos para reflexionar sobre el tema.

Es importante señalar que quienes nos pronunciamos por la codificación, en modo alguno estamos pensando o postulando la involución de las *conquistas* de la legislación ambiental en este lapso. Nadie, creo yo, estaría pensando en desregular el tema de Responsabilidad Ambiental que se llevó más de diez años en cobrar vigencia. Nadie estaría pensando en modificar la inviolabilidad de los manglares como lo establece el actual artículo 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre. Nadie está proponiendo que las medidas de seguridad o las sanciones que se puedan imponer sean más laxas. Por el contrario, las reformas que de fondo puedan plantearse en este proceso, deberán ir respaldadas por los consensos necesarios y que no generen suspicacias. De hecho, en esta etapa, más que generar reformas de fondo, lo que se pretende es compilar y armonizar lo que se tiene en seis ordenamientos dispersos. La suerte pues, está echada, el camino no será fácil, los legisladores tienen, como siempre, la última palabra.

---

1 Brañes Ballesteros, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 2000, p. 66

2 López Ramos, Neófito, Ley General de Procedimiento Civil Ambiental, INCIJA Ediciones, S.A. de C.V. México, 2009, pp. 4 y 5.

3 Brañes Ballesteros, Raúl, ob. cit. p. 698

4 Brañes Ballesteros, Raúl, ob. cit. p. 699

5 Código para la Biodiversidad del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México el 3 de mayo de 2006. Entró en vigor a los 180 días de su publicación.

6 Código para el Desarrollo Sustentable del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 2 de junio de 2008. Entró en vigor a los 90 días de su publicación.

7 Pigrietti, Eduardo Antonio, El Derecho Ambiental Profundizado, Primera Edición, Segunda Reimpresión, Fondo Editorial de Derecho y Economía, Argentina, 2007, p. 92

8 García López, Tania, Derecho Ambiental Mexicano Introducción y Principios, Editorial Bosh, México, 2013, p.31.

9 Jordano Fraga, Jesús, El futuro del Derecho Ambiental, El texto se publicó en la revista electrónica de derecho ambiental "Medio Ambiente & Derecho", editada por el Grupo de Investigación de Medio Ambiente y Derecho de la Universidad de Sevilla, con el ISSN-e 1576-3196. Ejemplar número 24 del año 2013.

10 Jordano Fraga, Jesús, ob. cit.

11 Jordano Fraga, Jesús, ibíd.