

LA LGEEPA, 25 AÑOS DESPUÉS

La legislación ambiental mexicana, con sus instrumentos de gestión, legislativos, económicos territoriales o administrativos es de inspiración internacional. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988, surgió al amparo de la comisión Brundtland y del contexto preparativo del Cumbre de la Tierra. Las reformas legales que acompañaron a la LGEEPA en la década de los noventa, en materia agraria, de aguas, bosque, pesca, minería, bienes nacionales, asentamientos humanos y normatividad de 1992 fueron parte de un andamiaje que insertó a México en el comercio internacional.

Además de ser una reacción a eventos internacionales, la legislación ambiental estuvo enfocada a enfrentar las consecuencias negativas derivadas de los modelos iniciales de desarrollo industrial, que significaron la introducción al comercio y liberación al ambiente de una gran variedad y volumen de materiales peligrosos, centradas en el comando y control, así como en los llamados controles al final de los procesos o final del tubo.

A pesar de su carácter reactivo, las leyes ambientales mexicanas han generado políticas públicas que poco a poco se han internalizado en las diferentes dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como estatal, provocando subsidiariamente nuevos problemas de articulación sectorial y de congruencia regional.

A diferencia de la primera ley ambiental que fue federal y de orientación higienista y antropocéntrica, o de la segunda también fue federal aunque de corte ecologista y biocéntrica, la LGEEPA fue integradora, ambientalista. La LGEEPA en 1988 introdujo los siguientes elementos en la política ambiental: a) el concepto de ordenamiento ecológico del territorio; b) evaluaciones de impacto y riesgo ambiental; c) instrumentos para la protección de las áreas naturales, d) investigación y educación ambiental, e) importancia de la información y f) monitoreo. La LGEEPA ha probado ser difícil de

aplicarse, ya que cambió de un derecho público administrativo, individualista y patrimonialista, a una nueva visión ética sobre los recursos naturales, entrando en contradicción con muchos artículos vigentes de otros ordenamientos legales, fundados en el derecho privado sobre los recursos.

Como ley general, con enfoque descentralizador estableció competencias y mecanismos de concurrencia entre la federación, los estados y los municipios. La realidad política de nuestro país ha mostrado la resistencia de las autoridades federales a transferir funciones operativas o de ejecución a los gobiernos estatales y municipales. La LGEEPA faculta a los congresos locales a la elaboración de leyes ambientales de conformidad con los términos constitucionales (art 73, fracc XXIX, G). Las treinta y dos entidades federativas han incorporado políticas ambientales en sus planes de desarrollo y cuentan con leyes y estructuras de gestión ambiental. Los municipios, por su parte, tienen competencia para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos para ordenar sus atribuciones ambientales. En este nivel de gobierno, la gestión pública de políticas ambientales inicia un desempeño aún desconocido.

Los cambios al marco normativo, eran presupuestos necesarios para la acción del Estado,



Por
Diana
Ponce
Nava



Titulada con mención honorífica de la Licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Derecho Internacional por la London School of Economics and Political Science. Consultora en temas ambientales y de desarrollo sustentable.



no correspondieron a una agenda legislativa explícita, sino que se dieron de manera fragmentada y casuística. Con el tiempo, tanto la LGEEPA como la legislación en materia de recursos naturales, tendió a introducir enfoques preventivos, y asumiendo en la relación costo-beneficio, que es preferible prevenir que remediar. En diciembre de 1996 entraron en vigor importantes modificaciones a la LGEEPA con objeto de modernizar la regulación ambiental (por ejemplo, al permitir el acceso de los medios de comunicación, permisos integrados, la autorregulación y la creación de un inventario de emisiones), transferir más responsabilidades ambientales a los estados y municipios, y establecer del derecho de acceso a la información sobre el ambiente.

La naturaleza difusa, imprevisible y de largo plazo de los fenómenos ambientales rebasa los tiempos gubernamentales, su manejo sectorial y su capacidad de pronta respuesta a las expectativas de la población, lo que exige una instrumentación diferente de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno, y la participación efectiva y corresponsable de la sociedad civil organizada.

Estas diferentes percepciones en tan corto tiempo han contribuido, en la esfera administrativa, a la imprecisión de funciones en las instituciones competentes o en fenómenos de duplicación, vacío e interferencia entre las mismas.

La naturaleza difusa de las materias ambientales que incluye la LGEEPA complica la selección de políticas y estrategias dirigidas al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y a la protección del medio. La perspectiva sectorizada de la legislación ambiental es incompatible con una gestión integrada y matricial, indispensable para el manejo diferenciado de cada uno de los elementos que constituyen las materias ambientales.

Después del intento integrador de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) promulgada el 28 de enero de 1988, el marco legal ambiental tuvo un rápido desarrollo. Veinticinco años después, se encuentra disperso, con muchas ambigüedades, contradicciones y omisiones, amén de que no es un marco jurídico armónico. El intento de diseño de autoridades ambientales a veces planeadoras y reguladores y otras

veces ejecutoras y operadoras se observa en las 22 modificaciones que se han hecho a la LGEEPA en sus 25 años de vigencia¹.

Entre 2011 y 2012, el sistema jurídico mexicano tuvo una profunda transformación. Se modificó la Constitución Federal fortaleciendo el sistema de derechos humanos; hoy se permite el acceso al juicio de amparo por violaciones a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales. El artículo 4º constitucional el derecho a un medio ambiente sano –en lugar de adecuado- y se incluyeron disposiciones sobre responsabilidad por daño ambiental para quien lo genere. Se incorporaron acciones colectivas como instrumentos de protección ambiental.

Estos cambios permiten que individuos y comunidades defiendan de manera colectiva sus derechos en materia de medio ambiente. El Poder Judicial ya ha empezado a reforzar su capacidad de intervención, hasta ahora limitada, en la temática ambiental. Estos cambios permiten que individuos y comunidades defiendan de manera colectiva sus derechos en materia de medio ambiente. El Poder Judicial ya ha empezado a reforzar su capacidad de intervención, hasta ahora limitada, en la temática ambiental.

La LGEEPA requiere urgentemente una revisión que incorpore el medio ambiente y los recursos naturales, de naturaleza difusa e intergeneracional, ser plenamente tutelados por el derecho. La misma consideración aplica a la tutela jurídica del derecho humano a un medio ambiente sano, como bien indivisible y de disfrute colectivo.

Se requiere también una transformación profunda a las instancias administrativas creadas y dedicadas a la aplicación y cumplimiento de las leyes ambientales y de recursos naturales. Además de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, creada en 1992, existen hoy 15 procuradurías ambientales estatales. Creadas todas ellas con perfiles de autonomía técnica y administrativa, para aplicar derecho administrativo y presentar denuncias penales, es necesario su fortalecimiento dirigido a la protección del medio ambiente y los recursos naturales como bienes difusos y colectivos y para la protección del derecho al medio ambiente sano ahora consagrado en la constitución.

En esta perspectiva integradora debe promoverse una técnica legislativa sustentada en la conciliación de un conflicto de intereses creado entre la salud individual y la de las poblaciones y el ambiente; identificada más con la importancia que con la emergencia de los problemas; y comprometida con instrumentos de gestión transparentes susceptibles de evaluarse. ■

¹ Reformas publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación de las siguientes fechas: 13 de diciembre de 1996; 13 de diciembre de 1996; 7 de enero de 2000; 31 de diciembre de 2001; 25 de febrero de 2003; 13 de junio de 2003; 23 de febrero de 2005; 7 de diciembre de 2005; 23 de mayo de 2006; 12 de febrero de 2007; 19 de junio de 2007; 5 de julio de 2007; 16 de mayo de 2008; 1 de abril de 2010; 6 de abril de 2010; 28 de enero de 2011; 30 de agosto de 2011; 9 de abril de 2012; 24 de abril de 2012; 29 de mayo de 2012; 1 de junio de 2012.