

## El principio de buena administración en la legislación medioambiental en México

### The principle of good administration in environmental legislation in Mexico

María Guadalupe FERNÁNDEZ RUIZ\*

**RESUMEN:** Este estudio parte de la pregunta de si es posible que haya una convergencia en la legislación ambiental, considerando el principio y el derecho a la buena administración pública. Para responder, se presenta un conjunto limitado de normas legales sobre el tema y se analiza la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado a los derechos ambientales. Luego, se examinan algunas leyes federales ambientales importantes, dada su abundancia, y se realiza un análisis doctrinal sobre la buena administración pública, así como de las disposiciones nacionales vigentes, para llegar a una conclusión.

**PALABRAS CLAVE:** derecho a la buena administración; legislación medioambiental; derecho administrativo; Suprema Corte de Justicia de la Nación; sistema jurídico nacional.

**ABSTRACT:** This study starts from the question of whether it is possible to have a convergence in environmental legislation, considering the principle and the right to good public administration. To answer this question, a limited set of legal norms on the subject is presented and the interpretation that the Supre-

---

\* Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <[mfernandezr@derecho.unam.mx](mailto:mfernandezr@derecho.unam.mx)>.

me Court of Justice of the Nation has given to environmental rights is analyzed. Then, some important federal environmental laws are examined, given their abundance, and a doctrinal analysis is carried out on good public administration, as well as the current national provisions, to reach a conclusion.

**KEYWORDS:** right to good administration; environmental legislation; administrative law; Supreme Court of Justice of the Nation; national legal system.

*En memoria de Don Sergio García Ramírez, distinguido y entrañable universitario, formador de juristas e investigadores de la ciencia jurídica, incansable promotor y defensor de los derechos humanos e importante figura de la vida jurídica y política de México.*

## I. INTRODUCCIÓN

**L**as grandes y heterogéneas riquezas naturales del planeta se encuentran alojadas en unos cuantos países del mundo, los cuales son adjetivados como megadiversos en razón de la gran cantidad de especies de plantas y animales que en ellos se encuentran. La riqueza de la biodiversidad no guarda una distribución equitativa ni semejante entre una región y otra del planeta, y no solo comprende a plantas y a animales, sino también a las personas y sus necesidades, entre las que se encuentran aire puro para respirar, agua pura para beber, ambiente sano para vivir y las condiciones necesarias para una seguridad alimentaria.

Cuando se habla de megadiversidad, se alude a ciertas zonas del planeta que albergan a una mayor cantidad y variedad de riqueza biológica, y que reunidas todas esas zonas concentran el 70% de la biodiversidad biológica mundial. Entre los países considerados como megadiversos se encuentra México, junto con Brasil, Colombia, China, Indonesia, Sudáfrica, Venezuela, Estados Unidos, India y Ecuador, entre otros.

México alberga entre el 10 y el 12% de la biodiversidad mundial, conformada por cerca de 200 mil especies, 500 de importancia pesquera, 600 utilizadas para la reforestación, 4,000 con propiedades medicinales registradas y casi 2,500 protegidas por la legislación. Algunas son empleadas para la elaboración de artesanías y otras con fines ornamentales.<sup>1</sup> Asimismo, ocupa el cuar-

<sup>1</sup> México: País Megadiverso, disponible en: <<https://embamex.sre.gob.mx/serbia/index.php/home/136-mexicopais-megadiverso>>.

to lugar a nivel mundial en flora, el segundo en ecosistemas y el cuarto en el total de especies, por lo cual cobra especial relevancia la protección del medio ambiente, tanto la existencia de la legislación relativa, como su efectiva aplicación por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

En ese sentido, el marco jurídico en materia ambiental en México es vasto y complejo; inicia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales que prevén el derecho humano a un medio ambiente sano, entendido como aquel adecuado para el desarrollo y bienestar de toda persona.

En razón de la especialización por materia y sector, se observa una diversificación de ordenamientos: leyes federales, generales y nacionales; reglamentos, y normas oficiales mexicanas que derivan particularmente de cada actividad, a decir: calidad del agua, aguas residuales, medición de concentraciones, emisiones de fuentes fijas, móviles, residuos, protección de flora y fauna, suelos, impacto ambiental, contaminación por ruido, lodos y biosólidos, hidrocarburos y seguridad industrial, entre otros.

Ante la gravedad del deterioro ambiental que aqueja al planeta, causado preponderantemente por situaciones antropogénicas, no bastan los avances construidos por la comunidad científica, sino es menester que los ordenamientos jurídicos de diversas latitudes tomen cartas en el asunto a través de la creación de normas que regulen las actividades de carácter económico y social de los seres humanos, de manera que mitiguen y modifiquen la espiral de crisis ambiental imperante en nuestro mundo. Es así que la Constitución mexicana prevé el derecho humano a un medio ambiente sano, mismo que, para la definición de su sentido y alcance ha motivado pronunciamientos por los tribunales federales, entre los que destacan los emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, al retomar aspectos fundamentales de otros tribunales internacionales y cortes regionales, ha abonado a la construcción de este derecho.

En el mismo sentido, en el plano iberoamericano se ha gestado una premisa consistente en tasar las actuaciones de las administraciones públicas a la luz del derecho humano a una buena administración pública. Dicha institución jurídica no se encuentra prevista en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, no carece de positivización a nivel federal, dado que la Ley de Austeridad Republicana cuenta con un precepto que la contiene, aunque cierto es que requiere de mayor perfeccionamiento.

Así, el presente estudio parte de la incógnita de si puede haber convergencia en la legislación en materia medio ambiental a la luz del principio y derecho a la buena administración pública. Para ello, se presenta un catálogo normativo acotado de la legislación de la materia y se analiza el sentido y alcance que ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar derechos en materia ambiental. Luego, se plantean algunas leyes ambientales federales relevantes, por la gran cantidad de ellas y, posteriormente, se presenta un estudio doctrinario sobre la buena administración pública, así como las disposiciones nacionales vigentes para arribar a una conclusión.

## II. LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN MÉXICO

Doctrinalmente, la evolución de la protección jurídica del medio ambiente se ha dividido en tres etapas<sup>2</sup>. En la primera, que va de 1841 a 1982, el enfoque fue sanitario. Inició con la intervención del Consejo Superior de Salubridad, perteneciente al entonces Departamento de México; continuó con la expedición del Código Sanitario en 1891. En esta etapa también destaca, entre otros acontecimientos, el decreto de la primera área natural protegida en el país: el Desierto de los Leones, en 1917, así como la primera

<sup>2</sup> Véase: ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol et al, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, IIJ UNAM, 2023, pp. 29-32.

incorporación en el plan sexenal de declarar parques nacionales, en la administración de Lázaro Cárdenas.

En la segunda etapa, el enfoque medioambiental fue la prevención, de modo que hacia 1982 se expidió la Ley Federal de Protección al Medio Ambiente, que sustituyó la ley de 1971 y se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, entre otras normas de la materia. Finalmente, en la tercera etapa, destaca el intento de establecer una política ambiental, resultado de la reforma al artículo 27 constitucional en relación con la ejecución de obras públicas, la planeación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Si bien en esta etapa tuvieron lugar diversos cambios normativos en la materia, destaca la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en 1992 y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en 1994. Así, se concluye que, durante las primeras dos décadas del siglo XXI, se crearon enfoques y herramientas novedosas para la protección jurídica del medio ambiente, acerca de las cuales, Marisol Anglés Hernández destaca las siguientes:

[E]l reconocimiento a nivel constitucional del derecho a un medio ambiente sano y la consecuente protección del ambiente desde un enfoque de los derechos humanos; el reconocimiento, en el Código Federal de Procedimientos Civiles, del interés colectivo y difuso de las personas para demandar la protección del ambiente en tribunales federales, por medio de acciones colectivas, y el establecimiento de normas sobre responsabilidad y reparación del daño ambiental; así como el mandato para la creación de tribunales ambientales a partir de la reforma del artículo 4o. constitucional y la emisión de la LFRA [...].<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 32.

Dado el extenso número de normas vigentes en materia medioambiental en México, resulta difícil resumir todas en pocas líneas, ya que, como se anticipó, cada materia y sector se deriva en reglamentos y normas oficiales. Sin embargo, para un correcto abordaje es pertinente partir del texto constitucional, así como de los alcances que al tenor de este ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, el parámetro de regularidad constitucional de la materia.

Asimismo, por ser parte de este, no sobra considerar (aunque de forma enunciativa, más no limitativa) a los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, por lo que, en lo que a ello atañe, se retoma la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo para señalar los principios que rigen a la materia medioambiental, así como en Acuerdo de Escazú para enunciar las obligaciones relativas en el ámbito regional. Para terminar este apartado, se analiza el marco legal de la materia.

#### A) PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN MATERIA MEDIO AMBIENTAL EN MÉXICO

El quinto párrafo del artículo 4o. constitucional establece tres premisas fundamentales que integran el derecho a un medio ambiente sano: la primera reza que toda persona tiene este derecho para su desarrollo y bienestar, lo cual significa que tiene un carácter universal (por el cuantificador “toda persona”) y, por ende, se trata de un derecho humano, en tanto cualquiera tiene *a priori* a su favor esta prerrogativa, según la redacción en presente de la norma.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha perfilado la posibilidad de acudir a los tribunales federales para, por la vía del amparo, conseguir que dicho derecho sea efectivo, aunque, dado su carácter colectivo, requiere seguir reglas procesales para acreditar la legitimación con la que se cuenta para solicitar la protección de la justicia.

En este sentido, uno de los asuntos más emblemáticos en los que el Alto Tribunal ha tenido oportunidad de delinejar esas reglas fue en el caso “Laguna del carpintero”, en el que, si bien abordó diversos tópicos, destaca entre ellos el desarrollo jurisprudencial de la actualización del interés legítimo. En esa lógica, la Corte resolvió que el derecho a vivir en un medio ambiente sano es de toda persona, pero éste se inserta en su participación en una comunidad, por lo que requiere de una protección efectiva. En consecuencia, determinó que el ámbito de tutela debe ir más allá de un objetivo inmediato para los seres humanos y atender la protección de la naturaleza por el valor de sí misma.<sup>4</sup>

Por ende, estimó que “[e]l derecho humano al medio ambiente se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña un análisis de interés legítimo y no de derechos subjetivos y de libertades, incluso, en este contexto, la idea de obligación prevalece sobre la de derecho, pues estamos ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales.”<sup>5</sup>

Lo anterior, se traduce en que la defensa a un medio ambiente sano tiene dos esferas: la primera que atiende a su protección objetiva, como un bien jurídico fundamental con independencia de las repercusiones en el ser humano, y la segunda, como una garantía para hacer efectivos otros derechos, es decir, de índole subjetiva.<sup>6</sup> No obstante, para hacerlo valer en la vía de amparo, la Corte también definió que es preciso acreditar diversos elementos, como el hecho de que quien promueva utilice el área considerada como afectada.<sup>7</sup>

Por otra parte, en una segunda premisa, el artículo 4o. constitucional vincula expresamente al cumplimiento de la garantía

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 307/2016, Primera Sala, Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández, sentencia de 14 de noviembre de 2018, México. p. 40.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 81.

de respeto de este derecho por el Estado, lo que significa que debe abstenerse de violar, sea por acción u omisión, directa o indirectamente. En otras palabras, existen restricciones al poder estatal<sup>8</sup> de ejecutar actos (o evitar ejecutarlos) que generen algún tipo de afectación medioambiental.

No obstante, esta lectura debe realizarse sistemáticamente con el artículo 1º constitucional, ya que es el que contiene las obligaciones generales de los derechos humanos, por lo que cabe añadir las de proteger y garantizar, bajo la lógica de que estas deben ser observadas por todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La tercera premisa, contenida en el citado numeral, dispone que generará responsabilidad provocar daño y deterioro ambiental, lo cual debe entenderse que vincula tanto al Estado como a particulares, ya que, incluso la Corte ha estimado que existe corresponsabilidad ciudadana, traducida en un deber correlativo de proteger el medio ambiente y, en consecuencia, el Estado puede establecer cargas para lograr ese fin.

Ejemplo de ello se abordó en el Amparo Directo en Revisión 5254/2015, en el que se sometió a escrutinio constitucional del Alto Tribunal una disposición del Código de Biodiversidad del Estado de México y otras normas del ordenamiento local. Al respecto, es dable resaltar que la Corte consideró lo siguiente:

[...] el derecho a un ambiente sano no implica que el Estado sea el único que tenga obligaciones y tareas para mantener un medio ambiente adecuado; por el contrario, significa que el Estado debe de ser rector de las políticas ambientales y el facultado para deter-

<sup>8</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Carlos María PELAYO MÖLLER, “La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1º del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano”, en *Estudios Constitucionales*, Año 10, núm. 2, p. 151.

minar cuáles son las cargas que en esa materia debe cumplir cada miembro o sector de la sociedad.

[...]

[...] el Estado por ser el rector del régimen de protección a ese derecho, está facultado para imponer en las leyes secundarias cargas a los particulares o sectores de la sociedad.<sup>9</sup>

Para culminar con un primer acercamiento de las disposiciones constitucionales sobre el derecho a un medio ambiente sano y, en particular, sobre la responsabilidad por ocasionar daños ambientales, es pertinente señalar que el artículo 1o. constitucional también contempla un deber de reparación<sup>10</sup>, el cual, a su vez, es un derecho de las víctimas, de conformidad con la fracción IV, inciso C del artículo 20, por lo que tal configuración, además de la perspectiva del derecho administrativo, debe analizarse a la luz de las disposiciones penales.

Asimismo, es pertinente advertir que los daños ambientales tienden a ser de difícil reparación e incluso irreparables, por lo que hay tratadistas que consideran que deben determinarse de forma separada a las afectaciones personales, ya que la reparación de los elementos ambientales beneficia a toda la sociedad,

<sup>9</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5452/2015, Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sentencia de 29 de junio de 2016, México.

<sup>10</sup> A continuación, se transcribe todo el párrafo relativo para pronta referencia de la persona lectora:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 2023.

mientras que las lesiones a los particulares sí son susceptibles de colmarse por medio de la indemnización.<sup>11</sup>

En cuanto a los tratados internacionales, destaca la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992<sup>12</sup>, la cual reafirma diversos compromisos de cooperación internacional en materia de medio ambiente y desarrollo que estaban ya previstos en la Declaración de Estocolmo de 20 años atrás.

Vale la pena mencionar algunos de los principios previstos en la Declaración de Río, los cuales son relevantes en el plano administrativo porque han sido planteados como fundamento para la creación de entes de la administración pública para la protección del medio ambiente.

El décimo principio reconoce tres aspectos relevantes: 1) la participación ciudadana como la mejor medida para tratar cuestiones ambientales; 2) el derecho de acceso a la información, particularmente respecto a los materiales y actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones, y 3) el deber de los Estados de proporcionar el acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos, entre los que debe contemplar el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

En ese tenor, se creó en el 2018 el Consejo Consultivo Nacional del Sector Ambiental<sup>13</sup>, cuyo decreto de origen expresamente

<sup>11</sup> GARCÍA LÓPEZ, Tania, “El principio de la reparación del daño ambiental en el derecho internacional público. Una aproximación a su recepción por parte el derecho mexicano”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, 2007, p. 482.

<sup>12</sup> Adoptada por los gobiernos participantes reunidos del 3 al 14 de junio de 1992, con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponible en: <<https://www.gob.mx/semarnat/educacionambiental/documentos/declaracion-de-rio-sobre-medio-ambiente>> (1 de septiembre de 2023).

<sup>13</sup> Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo Nacional del Sector Ambiental, 4 de junio de 2018.

señaló este principio como fundamento, con la finalidad de integrar la participación ciudadana, aspecto que, a su vez, se encuentra previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, cuya disposición correspondiente establece que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales integrará, además de órganos gubernamentales, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresas con funciones de asesoría, evaluación, seguimiento en materia de política ambiental, y cuentan con la facultad de emitir opiniones y observaciones que estimen pertinentes.<sup>14</sup>

Además, a nuestra consideración, el verdadero terreno ganado por la ciudadanía es un párrafo siguiente del mismo artículo, que establece que cuando la Secretaría deba resolver algún asunto sobre el que los órganos referidos hubiesen emitido una opinión, aquella deberá expresar las causas de aceptación o rechazo.

El décimo primer principio establece la obligación de los Estados de promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente, las cuales deberán reflejar el contexto ambiental y desarrollo al que se aplican. En ese sentido, se promulgaron en 1988 la ya referida Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus reglamentos, leyes que regulan las disposiciones constitucionales relativas a su título, en el territorio nacional y las zonas sobre las que se ejerce soberanía y jurisdicción.

Otros principio a destacar de esta declaración es el de precaución, previsto en el numeral décimo quinto, párrafo que también prescribe que no podrá utilizarse como excusa la falta de certeza jurídica cuando haya peligro de daño grave o irreversible.

En el décimo séptimo se prevé el principio de evaluación del impacto ambiental, como un instrumento nacional, respecto de cualquier actividad que probablemente pueda generar un impacto negativo al medio ambiente y que esté sujeto a la decisión de una autoridad nacional competente.

---

<sup>14</sup> Artículo 159.

Por otra parte, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)<sup>15</sup> es otro tratado internacional de reciente publicación en el Diario Oficial de la Federación mexicano que prevé un listado de 11 principios atinentes al cuidado ambiental, en armonía con las disposiciones de dicho instrumento internacional y coincidentes en gran medida con los principios rectores de los derechos humanos, en lo general:

- a) principio de igualdad y principio de no discriminación;
- b) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas;
- c) principio de no regresión y principio de progresividad;
- d) principio de buena fe;
- e) principio preventivo;
- f) principio precautorio;
- g) principio de equidad intergeneracional;
- h) principio de máxima publicidad;
- i) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales;
- j) principio de igualdad soberana de los Estados; y
- k) principio pro persona.

De igual forma, abunda sobre el derecho de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y, en lo que atañe al ámbito administrativo, reitera la garantía de acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar decisiones, acciones u omisiones relacionadas con el acceso a la información ambiental y, además, amplía esta posibilidad a cualquier decisión,

---

<sup>15</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto Promulgatorio del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica, el cuatro de marzo de dos mil dieciocho, 22 de abril de 2021.

acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales o cualquiera que afecte o pueda afectar de forma adversa o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

Para hacer efectiva dicha garantía, el Acuerdo determina que los Estados deben contar con órganos competentes, con acceso a conocimientos especializados en la materia; procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; legitimación activa amplia para la defensa del medio ambiente; la posibilidad de que se empleen medidas cautelares y provisionales para mitigar o cesar los daños; medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental; mecanismos de ejecución y cumplimiento oportuno de los fallos judiciales y administrativos y de reparación.

Entre otras disposiciones relevantes, el Acuerdo establece que el Estado debe asegurar que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, se encuentren consignadas por escrito.<sup>16</sup>

## B) LEYES AMBIENTALES FEDERALES

Ha quedado asentado que la legislación medioambiental es sumamente amplia, pues además de las leyes de cada materia o sector, deben considerarse sus reglamentos y normas oficiales que derivan de cada actividad; en esa lógica, no es posible agotar un estudio particular por lo que aquí se analizarán las más empleadas por su generalidad.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente<sup>17</sup> (LGEEPA), que sustituyó a la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1981, ha tenido múltiples reformas desde su publi-

<sup>16</sup> Artículo 8 Acceso a la justicia en asuntos ambientales.

<sup>17</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2023.

cación, por lo que el texto original es apenas coincidente con el de vigente al día de hoy. Cuenta con seis títulos en los que se prevén disposiciones generales, biodiversidad, aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, protección al ambiente, participación social e información ambiental y medidas de control y de seguridad y sanciones, respectivamente.

En tanto ley general, prevé las normas modelo que deben adoptar las entidades federativas en su ámbito de competencia para replicar el contenido sustancial de esta, en el entendido de que la materia ambiental es concurrente, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos generales, sus disposiciones son congruentes con los principios en materia medioambiental previstos en los tratados internacionales de los que México es Parte y tiene como objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la garantía del derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo, salud y bienestar de toda persona.

También, en el artículo 1o. establece un listado de bases atinente a su objeto, tales como: definir los principios de política ambiental e instrumentos para su aplicación; la preservación, restauración y mejoramiento del medio ambiente; la preservación y protección de la biodiversidad, el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas; el aprovechamiento sustentable, preservación y restauración del suelo, agua y demás recursos naturales para que sean compatibles con la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; la prevención de la contaminación.

Asimismo, contiene las garantías de la participación de las personas en lo individual y colectivamente, para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente; el ejercicio de las atribuciones en materia ambiental que les competen a la federación, los estados y municipios, de acuerdo con la constitución federal; el establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades,

academia y sectores social y privado, en materia ambiental; el establecimiento de medidas de control y seguridad para la garantía y cumplimiento de la ley y sus derivadas, así como la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

Esta Ley cuenta con 6 reglamentos, acotados, según cada caso, a la evaluación del impacto ambiental, ordenamiento ecológico, a las áreas naturales protegidas, la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, al registro de emisiones y transferencia de contaminantes y a la gestión integral de residuos peligrosos.

El relativo a la evaluación del impacto ambiental<sup>18</sup> expresamente establece que su aplicación compete al ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a quien corresponde también la inspección, vigilancia y sanción, por conducto de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos, tratándose de obras, instalaciones o actividades de este sector.

Dispone que quienes pretendan realizar alguna obra o actividad hidráulica, en vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y políductos, otras actividades del sector hidrocarburos, como la perforación de pozos para la explotación y extracción, la construcción de refinerías petroleras, entre otras, así como construcción y operación de instalaciones de petroquímicos, industria química, siderúrgica, azucarera, del cemento, eléctrica; exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la federación; instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como radioactivos, aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración; plantaciones forestales, cambios del uso de suelo de áreas forestales, selvas y zonas áridas; parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente

<sup>18</sup> Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2014.

peligrosas, desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; obras y actividades en humedales, manglares lagunas, ríos, lagos y estéreos conectados con el mar, litorales y zonas federales; obras en áreas protegidas; actividades pesqueras que puedan poner en peligro la preservación de especies o daños a los ecosistemas, entre otras, deben requerir previamente la autorización en materia de impacto ambiental a la Secretaría.<sup>19</sup>

En el ámbito de la legislación medioambiental en México, se encuentran las reglamentarias del artículo 27 constitucional, el cual, *grossó modo*, comprende las tierras y aguas (incluyendo los recursos naturales) dentro de los límites del territorio, que son propiedad de la Nación. Es el caso de la Ley de Aguas Nacionales<sup>20</sup>, publicada en 1992 y cuyo objeto es regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución, control preservación de cantidad y calidad, con el fin de lograr su desarrollo sustentable.

Así también, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en 2018, cuyo objeto es “regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos; así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Artículo 50.

<sup>20</sup> Ley de Aguas Nacionales, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2023.

<sup>21</sup> Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2022.

La Ley General de Vida Silvestre<sup>22</sup>, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable<sup>23</sup> y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos<sup>24</sup>, misma que, cabe acotar, a diferencia de las demás normativas, establece de forma genérica que reglamenta las disposiciones de la Constitución Federal que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos en el territorio nacional.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental<sup>25</sup> amerita especial mención, ya que a partir de esta norma se da cumplimiento al principio de derecho ambiental internacional de reparación y compensación por daños ambientales, cuando sean exigibles a través de procesos judiciales federales, en concreto los previstos en el artículo 17 de la Constitución Federal, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el medio ambiente y la gestión ambiental.

Asimismo, la ley establece que sus disposiciones reglamentan el artículo 4o. constitucional y que, como se advirtió con anterioridad, el régimen de responsabilidad ambiental es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de recursos naturales.<sup>26</sup>

La Ley General de Cambio Climático<sup>27</sup> es, de igual forma, reglamentaria de todas las disposiciones de la Constitución Federal

---

<sup>22</sup> Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021.

<sup>23</sup> Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2021.

<sup>24</sup> Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2023.

<sup>25</sup> Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021.

<sup>26</sup> Artículo 1o.

<sup>27</sup> Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2022.

en materia de protección al medio ambiente, desarrollo sustentable y restauración del equilibrio ecológico; como ley general, establece las facultades concurrentes de la federación, entidades federativas y municipios, sin embargo, a diferencia de las descritas con anterioridad, a esta compete la garantía del derecho a un medio ambiente sano por medio de políticas públicas para la adaptación al cambio climático, la mitigación de gases y compuestos efecto invernadero, entre otras regulaciones relativas a esta materia en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma (Acuerdo de París).

En cuanto a otras materias más especializadas, se encuentran la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la Ley de Productos Orgánicos, la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, así como las normas oficiales mexicanas en materia de mediación de concentraciones, fuentes fijas, emisión de fuentes móviles, residuos peligrosos, entre otros.

### C) EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En tanto, es globalmente aceptado que las administraciones públicas deben actuar de conformidad con la promoción de un desarrollo sustentable y que, por ende, proteja al medio ambiente, es posible afirmar que una buena administración pública es, entre otros supuestos, aquella que garantiza, respeta y proteja el derecho humano a un medio ambiente sano de todas las personas, e incluso, en su caso, que sanciona a los particulares que generen daños a éste.

A este respecto, Alina del Carmen Nettel Barrera, considera que existe una relación estrecha entre el derecho a un medio ambiente sano y las administraciones públicas, especialmente en el marco competencial de los ayuntamientos, ya que es el más cercano a los ciudadanos al ser los constitucionalmente facultados para prestar los servicios públicos básicos. Así, sostiene que “este dere-

cho y los servicios públicos municipales son interdependientes y necesitan unos de otros para conseguir sus objetivos.”<sup>28</sup>

Esa relación entre el derecho a un medio ambiente sano y los servicios públicos es notoria en el Protocolo de San Salvador, en cuyo artículo 11.1 establece que “[t]oda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.”<sup>29</sup>

En ese sentido, es válido sostener que un Estado que vela por un medio ambiente sano tiene una buena administración pública o al menos es congruente con ella, del mismo modo que un Estado que emplea sus recursos de manera eficiente, eficaz y transparente, se considera con ese carácter. No obstante, la diferencia estriba en que constitucionalmente la disposición no se encuentra así plasmada, pero es posible derivarla porque el derecho a una buena administración opera también como un principio adaptativo y, en ese tenor, el derecho ambiental, como subdisciplina del derecho administrativo, abona elementos novedosos que deben ser introducidos y perfeccionados en la palestra de la argumentación del derecho a un medio ambiente sano.

Del mismo modo, existe una relación indisoluble entre la protección del medio ambiente y otros derechos humanos, ya que,

<sup>28</sup> NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *Inactividad administrativa y derechos humanos. Un estudio de la omisión jurídicamente relevante*, México, Tirant lo Blanch, 2021, p. 158.

<sup>29</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <[https://r.search.yahoo.com/\\_ylt=AwrNOqP7VutmlYYMaUnD8Qt;\\_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1726728060/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.oas.org%2fes%2fsadye%2finclusion-social%2fprotocolo-ssv%2fdocs%2fprotocolo-san-salvador-es.pdf/RK=2/RS=zBF9eCsaYL1k31HKD2WRtwuc7X8-](https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrNOqP7VutmlYYMaUnD8Qt;_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1726728060/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.oas.org%2fes%2fsadye%2finclusion-social%2fprotocolo-ssv%2fdocs%2fprotocolo-san-salvador-es.pdf/RK=2/RS=zBF9eCsaYL1k31HKD2WRtwuc7X8-)>, consultado el 1 de septiembre de 2024>.

como se ha mencionado, en diversos casos, el primero es condición necesaria para el desarrollo y goce de otros derechos, de lo contrario, “la contaminación del suelo, aire y del agua colocan en situación de vulnerabilidad a la esfera de derechos de las personas expuestas a ella.”<sup>30</sup>

Al respecto, sobre la convergencia de estos temas, las voces de algunos tratadistas han afirmado que:

Aún persiste la discusión respecto a si el derecho a una buena Administración Pública puede comprometer su funcionamiento cuando se tienen compromisos que podrían vulnerar los derechos fundamentales, como el derecho al agua, el derecho a la salud, el derecho a un medio ambiente sano, [...] entre otros. Aquí más pareciera que el derecho humano a la buena Administración tiene un espectro más amplio que cubre a todos los demás, o más bien, inspira a todos los demás derechos y los articula de tal manera que da un resultado único, que es la buena Administración.<sup>31</sup>

Así, en una evolución de la forma de advertir el derecho administrativo y a su objeto de estudio, se tiene que “si bien las decisiones de la administración deben ser predecibles y racionales, cuando se trata de vidas, ecosistemas y generaciones futuras en un contexto de especial vulnerabilidad, la seguridad jurídica deja de ser un valor fundamental y la justicia vuelve a tomar un rol protagónico en el derecho.”<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Agua y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016, p. 41.

<sup>31</sup> CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, “La buena administración pública sobre contratación pública y anticorrupción dentro del T-MEC”, en *Dignitas*, año XV, núm. 41, julio-diciembre, 2021, p. 30.

<sup>32</sup> LINAZASORO ESPONOZA, Izaskun, “La buena administración como regla de adaptabilidad ante el cambio climático”, en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13, 2020, p. 159.

Al respecto, si bien en México a nivel constitucional no se encuentra expresamente previsto el derecho a una buena administración pública, algunos de sus principios se desprenden del artículo 134, el cual en su primer párrafo reza: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

Asimismo, de la Ley de Austeridad Republicana se desprende (aunque de forma poco afortunada) un precepto que se refiere a la buena administración pública que vale la pena transcribir:

Artículo 21. Para administrar los recursos humanos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y mejorar la prestación del servicio público, los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal desempeñarán sus actividades con apego a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de conformidad con las disposiciones contenidas en los lineamientos que emita la Secretaría. Dichos servidores públicos:

[...]

II. Deberán brindar en todo momento un trato expedito, digno, respetuoso y amable a las personas que requieran sus servicios, honrando así el principio del derecho humano a la buena administración pública

Si bien no es el tema que aquí se pretende desarrollar, es importante hacer notar que la austeridad no siempre es condicionante de buena administración pública, aunque el derroche tampoco se estima como una salida. Contrario a ello, la racionalidad, que es inherente a la administración pública, por definición, es la que debe imperar en las condiciones bajo las cuales se planean y ejecutan políticas públicas que, en este caso, incidan favorablemente en el desarrollo sostenible, el cuidado del medio ambiente y la conciencia del cambio climático.

Así, vale decir que el derecho a un medio ambiente sano y su legislación relativa, deben estar fundados en la buena administración pública como principio rector. Solo así se estará en presencia de un Estado que garantice, respete y proteja los derechos humanos de todas las personas.

### III. CONCLUSIONES

En el desarrollo de este artículo, se abordó a la legislación medioambiental en México a la luz del derecho a una buena administración, evidenciando que se trata de un auténtico derecho constitucionalizado que debe ser promovido, respetado y garantizado por el Estado, que requiere de la participación ciudadana para hacerse efectivo y que necesita un sistema de responsabilidades para encontrar coercitividad.

Puede advertirse que el derecho a un medio ambiente sano tiene una relación indisoluble con la administración pública, ya que es mediante ésta que se da cumplimiento a determinados principios previstos en los tratados internacionales de los que México es parte. Así, por ejemplo, las evaluaciones de impacto ambiental, recaen directamente en las autoridades administrativas y constituyen una materia de competencia federal. Sin embargo, existen otras actividades, como la forestal, que se han clasificado como concurrentes, por lo que se precisa la atención de municipios, estados y la federación en conjunto para velar por los recursos naturales relativos.

De igual forma, se estima que para cumplir cabalmente con la obligación de promover el desarrollo sostenible que tiene el Estado mexicano, es pertinente enmarcarla en el principio y el derecho a una buena administración pública, debido a que esta engloba, entre otros postulados, aquellos relativos al cuidado medioambiental, así como el uso de recursos de forma austera, económica, eficiente, transparente y eficaz, por mencionar algunos de los previstos en la legislación federal.

Por ende, es preciso partir de los postulados de la buena administración como principio de actuación de la administración pública en todas sus actividades, pero, fundamentalmente, en materia medioambiental, para orientar adecuadamente las políticas públicas, la emisión de normas oficiales mexicanas y, en general, los actos administrativos que se efectúan.