

ANÁLISIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

SUMARIO: I. *Antecedentes.* II. *Fundamento constitucional.* III. *La iniciativa de la Ley, sus principios, su defensa y aprobación.* IV. *La estructura y contenido de la Ley.* V. *La Ley como ordenamiento distinto.* VI. *Anexo: Esquema de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente.*

En el periodo de gobierno 1982-1988 se realizaron importantes aportaciones al marco jurídico-ecológico del país, debido a las reformas constitucionales y a la aparición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

Esta Ley es trascendente por ser el primer ejemplo de un tipo distinto de ordenamiento que puede considerarse un avance en materia de técnica legislativa. Creemos que se trata del producto de la evolución que en materia de legislación administrativa envió la Ley General de Asentamientos Humanos y continuaron la Ley de Salud y la Ley de Planeación, como leyes "marco".

I. ANTECEDENTES

Si bien los antecedentes de la Ley pueden remontarse al siglo pasado y a las discusiones que sobre el artículo 27 se dieron en el Cerro del Obispado en el seno de la creación de la Constitución de 1917,¹ en este estudio se pretende hacer referencias a antecedentes más contemporáneos.

El primer esfuerzo legislativo en la materia fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, del 23 de marzo de 1971. Es importante aclarar que el fundamento constitucional de este

¹ Para abundar sobre el tema, *vid.* Carmona Lara, María del Carmen, "Antecedentes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", *Memoria del Primer Seminario Nacional sobre la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, México, Academia Mexicana de Derecho Ecológico-SEDUE, en prensa, y Ojeda Mestre, Ramón, "Notas sobre legislación mexicana referente a la contaminación", *Contaminación ambiental*, Asociación Nacional de Abogados, 1985.

ordenamiento apareció en la reforma del 6 de julio del mismo año en la adición a la fracción XVI del artículo 73 que incluiría dentro de las facultades del Consejo de Salubridad General el dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

Con base en esta Ley aparecieron los reglamentos de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por Humos y Polvos, del 17 de septiembre de 1971; el de Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas, de 29 de marzo de 1973; el de Prevención y Control de Contaminación por Ruidos, de 2 de enero de 1976 y el de Prevención y Control de Vertimientos en el Mar, de 1979; todos ellos en vigor.

El segundo cuerpo legal en la materia fue la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada el 11 de enero de 1982, y que ya cuenta con reformas del 27 de enero de 1984. Esta Ley se caracterizó por su inoperancia y falta de reglamentación; por ser de carácter eminentemente prohibicionista y por tener un fundamento constitucional muy endeble. Sin embargo, contenía algunos avances al incluir el ordenamiento ecológico, la formulación de la política ambiental y la evaluación del impacto ambiental en las reformas de 1984.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

No es hasta el 10 de agosto de 1987 cuando se reforman los artículos 27 y 73-XXIX-G de la Constitución para dar fundamento a la creación de un marco legal para la materia ecológica. El artículo 27 fue reformado para incluir dentro del primer párrafo el criterio de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El artículo 73 fue adicionado con la fracción XXIX-G para establecer como facultad del Congreso de la Unión la de expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

III. LA INICIATIVA DE LA LEY, SUS PRINCIPIOS, SU DEFENSA Y APROBACIÓN

Con base en las reformas de agosto de 1987, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Con anterioridad el secretario de la SEDUE había externado, el 26 de octubre, con motivo del cambio de mesa di-

rectiva de la Academia Mexicana de Derecho Ecológico, la existencia de un proyecto de ley en la materia. Las reacciones en torno a estas declaraciones fueron múltiples; destacan las de algunos grupos ecologistas que durante varios años criticaron las deficiencias de la ley anterior y las incongruencias e inconsistencias de la misma. Fernando Cesarman, del grupo de los cien, comentaba:

La falta de una legislación adecuada que apoye todas las acciones ecológicas ha sido hasta ahora una grieta. Tenemos que ponerle algún freno a nuestra conducta ecocida, la conciencia ecológica y el convencimiento no son suficientes. Es indispensable una legislación adecuada y completa que nos obligue como individuos y como sociedad a respetar el medio. Sabemos que no es suficiente colocar un letrero en un prado que diga "no pise el pasto", es necesario además alguna forma de vigilancia para que se cumpla esta orden.²

Justifica Cesarman la existencia de la legislación debido a que "si existen leyes para regular las relaciones del hombre con el hombre, es impostergable una legislación que regule nuestro intercambio con el ambiente. Si en realidad nos queremos y queremos a nuestra familia, a nuestros amigos y a nuestro país no tenemos más remedio que cuidar cada geranio".³

La necesidad de un marco jurídico congruente con la materia era urgente. Así, el 4 de noviembre de 1987, el presidente Miguel de La Madrid envió al Congreso una iniciativa de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El mandatario declaró: "Con esta legislación tengo la certeza de que México fortalecerá su política ecológica y contará con mejores instrumentos para preservar sus recursos naturales y elevar la calidad de vida de la población."⁴

El comunicado de prensa que con este hecho se difundió, expresaba que el

proyecto de ley dispone, por tanto, que sean descentralizadas a las entidades federativas y a los municipios las facultades de prevenir y controlar las contaminaciones atmosféricas; de participar en la prevención y control de la contaminación de las aguas, especialmente

² Cesarman, Fernando, "Impostergable. Derecho ecológico", *Excelstor*, México, 2 de noviembre de 1987, Sec. A., editorial, pp. 7-8.

³ *Ibidem*.

⁴ "El Ejecutivo envía al Congreso proyecto de ley sobre ecología", *El Heraldillo de México*, México, 5 de noviembre de 1987, Sec. A, pp. 1-12.

en lo que se refiere al agua para uso o consumo humano en los centros de población; de prevenir y controlar la contaminación por ruido, energía térmica, vibraciones, olores y luces; de crear zonas de reserva ecológica de interés estatal o municipal; de establecer sistemas de evaluación del efecto ambiental para los casos que no están comprendidos en el ámbito federal, y de establecer y aplicar sanciones en la esfera de su competencia.⁵

La tendencia de la legislación ecológica, a nivel teórico, es recomendar que las acciones de preservación, restauración, control y vigilancia, sean resueltas en la localidad y con apoyo de la comunidad aledaña en áreas de reserva y afectadas en el caso de la contaminación. Este es el esquema que se utilizó en el proyecto, siguiendo a su vez, una tendencia nacional de descentralización, lo cual generó una combinación entre facultades concurrentes entre los tres niveles de gobierno, a través de la coordinación para la descentralización en materia ecológica.

El presidente de la Comisión de Ecología de la Cámara de Diputados, Antonio Brambila, declaró a la prensa, en torno a este proyecto, que "no acabaremos con el problema de la contaminación por decreto... El problema no se resuelve únicamente por la vía de la imposición, sino negociando y acordando con la sociedad... medidas compulsivas no pueden darse en un Estado de derecho, en éste la clave es la participación".⁶

El siguiente paso para la aprobación de esta iniciativa de Ley fue su defensa ante la Cámara de Diputados por el entonces secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho Solís, quien compareció nueve horas ante los diputados respondiendo preguntas sobre el tema y escuchando algunas críticas al proyecto.

Los miembros del PRT iniciaron el diálogo después de escuchar al compareciente, señalando que,

sin lugar a dudas, mantener el equilibrio ecológico y proteger el ambiente son prioridades fundamentales de nuestro tiempo. Al crecimiento demográfico y a las muchas veces irracional industrialización, se suman intereses y ambiciones insaciables que no tienen el menor

⁵ Rodríguez, Leopoldo, "No es sacrificando el desarrollo como va a acabar el problema de la contaminación", *El Universal*, México, 5 de noviembre de 1987, Sec. A, pp. 1-19.

⁶ Ortiz, Humberto, "No se acabará la contaminación con simples leyes, asevera A. Brambila", *El Sol de México*, México, 6 de enero de 1988, Sec. A, p. 12.

prejuicio en saquear y destruir nuestros recursos naturales, sin importarles la sobrevivencia de las futuras generaciones.⁷

Respecto a la iniciativa de ley señaló:

si bien es importante crear las bases legales que permitan normar y coordinar las relaciones entre las diferentes esferas de gobierno en lo que a protección al ambiente se refiere, esto no basta si no se crean los instrumentos que permitan la aplicación de medidas concretas que mantengan el equilibrio ecológico.⁸

Los representantes del PARM, respecto a la iniciativa, opinaron que la nueva Ley tiende a ser más preventiva que represiva, pidiendo medidas drásticas en contra de contaminadores, "trátese de PEMEX, FERTIMEX, ingenios, fábricas, jugueros y hoteles que derivan sus aguas negras directamente al mar o a los ríos".⁹

Los del PPS calificaron a la iniciativa como "valiosa" y dijeron que

puede constituir una base jurídica más, para regular la utilización racional de las riquezas naturales, reducir las consecuencias negativas del progreso científico-técnico en la producción industrial y agropecuaria, iniciar el proceso de potenciamiento de nuevas tierras y también reorientar la industrialización y la urbanización hipertrofiadas. Así, de ahora en adelante, las medidas derivadas o propiciadas por esta iniciativa de Ley o por otras leyes, para explotar, proteger y utilizar racionalmente los recursos naturales, renovables y no renovables, así como el patrimonio genético de nuestro país, no pueden ya dejar de incluirse en los planes regionales y nacionales de desarrollo socio-económico del país, como una de las orientaciones obligadas de la política estatal.¹⁰

Los miembros del PDM criticaron la iniciativa, concretamente el artículo 158 que "prevé una forma muy limitada y poco efectiva de participación de la sociedad civil",¹¹ y el artículo 6º,

en el que se enlistan las facultades de las entidades federativas y de los municipios y se llega a la gravedad en el penúltimo párrafo

⁷ Palabras de José Luis Díaz Mell, diputado por el PRI, en "Comparecencia ante el pleno de la H. Cámara de Diputados", SEDÚE, 12 de noviembre de 1987, p. 28.

⁸ *Idem*, p. 32.

⁹ Palabras de Nabor Camacho Nava, diputado por el PARM, *idem*, p. 63.

¹⁰ Palabras de Gabriela Guerrero Oliveros, diputada por el PPS, *idem*, pp. 80-81.

¹¹ Palabras de Antonio Monsivais Ramírez, diputado por el PDM, *idem*, p. 90.

de dicho numeral al privar a los ayuntamientos de su facultad ya tradicional, consagrada en el artículo 115 constitucional de dictar soberanamente sus bandos de policía y buen gobierno, pues en el futuro lo deberán hacer de acuerdo con lo que dispongan las legislaturas locales.¹²

Los representantes del PST coincidieron con las participaciones anteriores. Comentaron:

Se habla en la iniciativa de la responsabilidad común del Estado y la sociedad; de alguna manera se está modernizando el lenguaje político, y ahora también en los textos legales de nuestro país. Todos sabemos cuáles son los orígenes de esta frase o de esta denominación, Estado y sociedad, sociedad política o sociedad civil.¹³

Por su parte, los del PMS, siguiendo la línea de la discusión, abundaron en el análisis de la iniciativa. Señalaron que

desde nuestro punto de vista, en materia ecológica, el ordenamiento principal debe ser el que ahora discutimos y las leyes más específicas deben ajustarse al mismo; de no ser así caemos en el riesgo de aprobar una ley muy amplia en su temática pero limitada en su aplicación, lo que nos llevaría a la disyuntiva de "publíquese pero no se cumpla", lo que invalida los aspectos positivos que ella contiene.¹⁴

En su intervención, los miembros del PAN señalaron: "desconfiamos mucho de la intención descentralizadora de esta Ley, no creemos que este sistema que padecemos esté dispuesto a la reducción del poder central, todo menos renunciar al poder. El afán centralizador hará de esta Ley otro instrumento de control". Respecto a la participación social consideraron que en la iniciativa

se omite también la creación de asociaciones o patronatos de destinos independientes que tengan como objetivo conservar y promover el ambiente de los lugares de su vecindad o comarcas cercanas. Esto en muchos países europeos se llama apadrinar un río, un bosque, y ha tenido mucho éxito y creemos que puede y debe funcionar en

¹² *Idem*, p. 92.

¹³ Palabras de Jorge Amador Amador, diputado por el PST, *idem*, p. 107.

¹⁴ Palabras de Alejandro Encinas Rodríguez, diputado por el PMS, *idem*, p. 127.

México. Tampoco regula ni jerarquiza el aprovechamiento de recursos no renovables.¹⁵

Los representantes del PRI consideraron que la iniciativa

sin duda una de las más avanzadas en la materia, es fruto de un proceso democrático en los medios y democratizador en los fines que persigue, por ello estimamos que al aprobarse tendrá garantizada su plena eficacia. Afirmamos que es democrático en los medios, porque incorpora las demandas, propuestas y aspiraciones de los grupos y sectores de la sociedad, más representativos, es democratizador en los fines por su incuestionable propósito descentralizador, toda vez que este campo, transfiere un cúmulo de facultades a los estados y a los municipios, hasta ahora radicados en la Federación y crea las condiciones para fortalecer e incrementar dicha transferencia.¹⁶

Después de la sesión de preguntas y respuestas, el presidente de la Cámara expuso: "Las intervenciones de los señores diputados de los ocho partidos políticos nacionales, han dejado constancia del manifiesto interés y de la preocupación por preservar los recursos naturales, que son patrimonio colectivo, y por preservar el medio ambiente en el que todos vivimos e impulsar las demandas sociales."¹⁷

Como puede notarse del debate en torno a la iniciativa, destaca la preocupación de los legisladores por la eficacia y cumplimiento de la Ley, así como por la necesaria estructura administrativa que sustentará en los tres niveles de gobierno su aplicación. Si bien esto se expresó en la comparecencia, en la discusión propiamente dicha esta preocupación no trascendió, ya que el texto de uno de los artículos debatidos, el 6º, es igual en la iniciativa que en la publicación de la ley en el *Diario Oficial*.

En el artículo 7º se adicionó el 2º párrafo, no contenido en la iniciativa, para quedar de la siguiente manera: "Cuando así lo soliciten los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, la Secretaría (SEDUE) les prestará la asistencia técnica necesaria".

Varios fueron los cambios que sufrió el proyecto; sin embargo, no hubo alteraciones trascendentes al régimen de concurrencias y coor-

¹⁵ Palabras de Esperanza Morcels Borja, diputada por el PAN, *idem*, pp. 149-150.

¹⁶ Palabras de Antonio Brambila, diputado por el PRI, *idem*, p. 163.

¹⁷ Palabras del diputado César Augusto Santiago, *idem*, p. 302.

dinación que había sido debatido en la comparecencia y en las comisiones revisoras.

La Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la LIII Legislatura, rindió el dictamen de la Ley; en él se señala que en el artículo primero se establece la naturaleza jurídica de la iniciativa, es decir, la de una ley marco; asimismo se asienta que el último párrafo del artículo mencionado asegura un sistema jurídico de protección ecológica de carácter integral, que en las disposiciones de la iniciativa ocupan el espacio central.¹⁸

A juicio de la Comisión, resulta adecuado que en el articulado de el capítulo que se refiere a la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, se establezca que serán las legislaturas de los estados las que, con arreglo a las respectivas constituciones estatales, desarrollarán las materias que corresponden a la esfera estatal y municipal de acuerdo con los ámbitos competenciales que considera el proyecto. Los Ejecutivos estatales, en consecuencia, proveerán en la esfera administrativa a la exacta observancia de las disposiciones en la materia, de conformidad con lo establecido en la legislación local.¹⁹

Del análisis realizado por la Comisión a los artículos 4º, 5º y 6º de la iniciativa, se deriva que el criterio para distinguir los ámbitos de competencia federal y local, fue tanto de orden material, o sea, atendiendo al contenido de la función, como de orden formal, esto es, en vista al régimen federal a que están sujetos ciertos bienes y personas. Como principio general queda enunciado que los asuntos de competencia federal serían los de alcance general en la nación o los de interés de la Federación. Se estima que dentro de esos conceptos caben las distintas hipótesis que fundamentan la intervención de la Federación en los órdenes material y formal a que se alude al principio.

El ámbito de competencia de estados y municipios según el dictamen, estuvo inspirado en la iniciativa por la razón de orden material consistente en que se trate de fenómenos que por su alcance no trasciendan al espacio o el interés locales respectivos. Asimismo, se consideró la razón formal consistente en el respeto a las materias de competencia estatal y municipal previstas en la Constitución general, como es el caso de las fracciones III y V del artículo 115 constitucional, en que se otorgan facultades a los municipios para el manejo de servicios

¹⁸ Cámara de Diputados, Documentos de la LIII Legislatura, México, versión en mimeo, 1988, Doc. L. D. 70/87 (D), p. XV.

¹⁹ *Idem*, p. XVIII.

como los de agua potable, drenaje y alcantarillado en poblaciones, o la participación de la creación y administración de reservas ecológicas.²⁰

Por estas razones la Comisión considera que el modelo de concurrencia que propone el proyecto responde a las motivaciones y fundamentos de la reforma al artículo 73 en su fracción XXIX-G, y que presenta claridad suficiente para evitar la confusión de competencias que limitaría severamente la aplicación de esta iniciativa y, por ende, dificultaría la protección efectiva del valor jurídico tutelado.²¹

El dictamen de la Comisión termina señalando que la única manera en que podemos triunfar contra el desmoronamiento ambiental será racionalizando más y mejor todo lo que hacemos como individuos, como familias, como grupos, como sociedad, como gobierno y como país. Si existen leyes para regular las relaciones del hombre con el hombre, es ya indispensable una legislación que reoriente las relaciones del hombre con el ambiente. Sólo así sobreviviremos.

Los principios en que se sustenta la Ley, se encuentran en la exposición de motivos, la cual merece un análisis especial.²²

El fundamento de la Ley es una concepción integral del problema ecológico y la decisión política de hacerle frente, sumando los esfuerzos del Estado y de la sociedad.

Los fenómenos que provocaron la aparición de la Ley son la rápida modernización de la economía y un crecimiento acelerado de la población. Durante este periodo se consideró que con la urbanización y la industrialización mejoraría automáticamente la calidad de vida de la población, sin advertir el impacto que tendrían tanto la expansión de las nuevas actividades económicas como la concentración de la población en grandes ciudades.

Según la exposición de motivos, actualmente el país enfrenta, simultáneamente, el reto de proseguir su modernización, adoptando los cambios estructurales que garanticen el crecimiento en el largo plazo y, a la vez, el de prever los impactos que tendrá ese crecimiento sobre los recursos naturales y el ambiente.

Destaca en la exposición la relación existente entre los problemas y fenómenos económicos y el deterioro ecológico, reiteradamente se asocia el crecimiento poblacional, la modernización de la economía y el patrón de desarrollo con los impactos adversos de éstos en el ambiente.

²⁰ *Idem*, p. XIX.

²¹ *Idem*, p. XX.

²² Para el análisis se utiliza la versión mimeográfica de la exposición de motivos que acompañó la iniciativa de ley ante la Cámara de Diputados.

Se señala, así, que la solución a los problemas ambientales no está, desde luego, en sacrificar el desarrollo, menos aún en una situación como la que enfrenta el país, con tantas necesidades pendientes de satisfacción, como en los rubros de alimentación, empleo y vivienda. La solución está en lograr el equilibrio ecológico, prevenir los impactos adversos en las actividades económicas y aprovechar, en forma racional, los recursos naturales de que disponemos.

Hemos llegado —según la exposición de motivos— a una situación en la que con frecuencia la mejor solución ecológica es también la mejor solución económica; es decir, que resulta más conveniente intercambiar y tratar aguas residuales que continuar transportando el agua de una cuenca a la otra; que es una mejor solución perfeccionar los procesos de combustión que pagar los costos adicionales que implica un mayor consumo de combustible en las industrias. Aunque, desde luego, llevar a cabo un número importante de acciones de protección ecológica puede representar un costo adicional para la sociedad, por lo que éstas requieren ser evaluadas dentro del conjunto de las prioridades de nuestro desarrollo.

El sentido político del proyecto de ley, según su exposición, es pasar de una visión sectorial de las acciones de gobierno, hacia fórmulas de coordinación más eficaces; de una alta centralización en las decisiones, a la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la solución y prevención de los problemas ecológicos; de una acción estatal fundamentalmente limitativa a la corresponsabilidad del gobierno y sociedad, a la concentración de compromisos en torno a acciones, para canalizar adecuadamente demandas y contribuir a la solución efectiva de los problemas.

Se prestó en la iniciativa de Ley, conforme lo señala la exposición de motivos, especial atención para que la coordinación asegure coherencia pero no incurra en la paralización de la acción pública; para que la descentralización no signifique dispersión o impida la realización de políticas generales y para que la normatividad indispensable no se convierta en tramitaciones excesivas o en requisitos de difícil observancia para la sociedad, que inhiban el desarrollo del país.

Como puede notarse, la solución que se da a la problemática ecológica conforme a la exposición de motivos de la iniciativa, es el establecer un cuerpo jurídico que permita la conciliación del esquema de desarrollo del país, con una política ecológica que permita una forma distinta de administración, gestión y aprovechamiento de los recursos naturales del país y la prevención y control de la contamina-

ción ambiental; todo ello con sustento en los principios de la descentralización, coordinación y concertación administrativas.

La aprobación de la Ley en la Cámara de Diputados fue por unanimidad de votos; este hecho refleja que todos los partidos políticos —aunque representan diversas corrientes— coincidieron con los planteamientos del proyecto; lo mismo ocurrió en la Cámara revisora. Así, el 28 de enero de 1988 la Ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, entrando en vigor, según el artículo transitorio, el 1º de marzo.

IV. LA ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se encuentra estructurada por seis títulos que contienen 25 capítulos y 9 secciones, en 194 artículos y 4 artículos transitorios.²³

Se puede decir que la Ley se estructura alrededor de cuatro conceptos básicos: política ecológica, manejo de recursos naturales, protección al ambiente y participación social, que se fundamentan en el sistema de concurrencias, el sistema nacional de áreas naturales protegidas y las medidas de control, de seguridad y el régimen de sanciones.

El título primero es el relativo al sistema de concurrencias y a la política ecológica. Respecto al primer rubro se señalan las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Las bases en materia de concurrencia son:

- Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación.
- Competen a los estados y municipios los asuntos no comprendidos en el rubro anterior, conforme a las facultades que las leyes le otorgan, para ejercerlos en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación en sus respectivas circunscripciones.

Así, son de competencia federal, conforme a los artículos 4 y 5 de la Ley: la política ecológica general; las acciones en la materia en bienes y zonas de su jurisdicción; el ámbito internacional de la materia; cuando se afectan dos o más entidades federativas; la prevención

²³ Véase el esquema de la ley en el anexo.

y control de emergencias y contingentes ambientales; las actividades altamente riesgosas; la protección de flora y fauna silvestres; la prevención y control de la contaminación de la atmósfera y de las aguas en bienes y zonas de su jurisdicción; el ordenamiento ecológico general; la regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos; el manejo de recursos del subsuelo; el aprovechamiento racional de los recursos naturales, entre otros.

A los estados y municipios les compete conforme al artículo 6º la política ecológica local; la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de su jurisdicción; la regulación de actividades no consideradas como riesgosas; el manejo de parques urbanos y zonas de conservación ecológica; la prevención y control de la contaminación atmosférica, de las aguas y por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores en bienes y zonas de su jurisdicción; el ordenamiento ecológico local; la regulación con fines ecológicos del aprovechamiento de minerales o sustancias no reservadas a la Federación; en los centros de población, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en relación con los efectos derivados por la prestación de servicios de alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, tránsito y transporte; el manejo y disposición de residuos sólidos que no sean peligrosos, entre otros.

Para el Distrito Federal se establece un régimen especial por el tipo de jurisdicción que en él se ejerce. El artículo 9º señala las atribuciones que en esta zona tendrá la SEDUE y el DDF. Destaca en este artículo las funciones que tiene el Departamento en materia de contaminación atmosférica.

La política ecológica aparece por primera vez en esta Ley y en el sistema jurídico mexicano. No era una tendencia de la legislación administrativa de nuestro país incorporar la política de una materia o sector determinado, lo novedoso de este caso es que se sienta precedente en el sentido de que el Estado asume su responsabilidad no sólo a través de sus funciones, sino al dar a conocer y cumplir con los instrumentos con que aplicará esta "política".

Los instrumentos de la política ecológica son: planeación ecológica; ordenamiento ecológico; criterios ecológicos en la promoción del desarrollo; regulación ecológica de los asentamientos humanos; evaluación del impacto ambiental; normas técnicas ecológicas; medidas de protección en áreas naturales; investigación y educación ecológicas e información y vigilancia.

El título segundo crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que se integra por diferentes categorías: reservas de la biosfera, reservas especiales de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, parques marinos nacionales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica.

El título tercero es el que establece el aprovechamiento racional de los elementos naturales. Tiene capítulos específicos sobre agua y suelo, la exploración y explotación de recursos no renovables.

El título cuarto está dedicado a la protección del ambiente. Está dividido en seis grandes rubros: atmósfera, agua, suelo, actividades riesgosas, materiales y residuos peligrosos, y energía nuclear.

El título quinto contiene la participación social, lo cual es una novedad en la legislación. Destaca el que esta participación se lleve a cabo a través de la formulación de la política ecológica, la aplicación de sus instrumentos y en acciones de información y vigilancia, y en general en las acciones ecológicas. Se prevé la posibilidad de convenios de concertación y el impulso al fortalecimiento de la conciencia ecológica.

El título sexto es el referente a las medidas de control y de seguridad y sanciones. Los primeros son la inspección y vigilancia, acciones que se llevarán a cabo con la coordinación de dependencias gubernamentales. En este título se encuentran también previstas las medidas de seguridad, las sanciones administrativas y los delitos de orden federal; con penas que van de tres meses a seis años de prisión y multas de hasta 20,000 días de salario mínimo.

V. LA LEY COMO ORDENAMIENTO DISTINTO

La nueva Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es un ordenamiento distinto al resto de disposiciones administrativas que conforman nuestro sistema jurídico.

Aparece como una "ley marco" que prosigue la tendencia que inició la Ley General de Asentamientos Humanos y continuó la Ley General de Salud. Su característica de general permite la operatividad del sistema de concurrencias, que para la materia ecológica es un avance significativo, ya que se sabe que los problemas ambientales pueden solucionarse con mayor facilidad en el sitio en que se generan y con la participación de la comunidad que sufre los efectos del deterioro.

Así, la Ley presta especial atención a la competencia que en la materia corresponde a los estados y municipios, destaca la participación de éstos en la prevención y control de la contaminación atmosférica, del agua y la que se produce por ruido, energía térmica, lumínica, vibraciones y olores; así como el manejo de residuos no peligrosos y la administración de parques urbanos y zonas de reserva ecológica.

Un elemento distintivo de la Ley, es la inducción que hace a través de sus ordenamientos de ciertas actividades económicas —para que en su ejecución no provoquen deterioro—, a través del ordenamiento ecológico y la evolución de impacto ambiental.

Asimismo, con la creación de la política ecológica y sus instrumentos, sienta las fases para que en materia ecológica se genere un proceso de descentralización de funciones y de nuevos esquemas para el manejo regional de los recursos naturales, a través de mecanismos de coordinación y concertación.²⁴

El capítulo referente a participación social es una nueva forma de que la sociedad —término que utiliza reiteradamente esta Ley— y el Estado se responsabilicen en forma conjunta de las acciones de restauración y conservación del equilibrio ecológico.²⁵

Como reflexiones finales podemos decir que la Ley es el inicio de una nueva tendencia dentro del derecho administrativo mexicano; es un ordenamiento que debe aplicarse con el auxilio, conocimiento y articulación de otros ordenamientos que alimentan sus principios, tales como la Ley de Planeación, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Salud, la Ley Federal de Aguas, la Ley Forestal, la Ley de Desarrollo Rural Integral, Ley de Caza, Ley de Pesca y la reglamentación respecto a recursos naturales.

La Ley, a su vez, es el fundamento de lo que podemos llamar la legislación ambiental mexicana, que se integrará por: esta Ley, las treinta y un leyes estatales de ecología, los reglamentos de estas leyes, las normas técnicas, y los reglamentos y bandos municipales.

Sin embargo, toda esta estructura no será eficaz sin la difusión y divulgación de sus principios y sin la acción estatal y participación social para crear una conciencia ecológica que sea la que sustente la exigencia de su cumplimiento. La aplicación de la legislación ecológica significa un reto en todos los sentidos y pone en dura prueba la eficacia

²⁴ Para abundar en el tema, *vid.* Carrillo Huerta, Mario, "La descentralización de la política ecológica", *Memoria del Primer Seminario Nacional...*, *cit.*, nota 1.

²⁵ Para abundar en el tema, *vid.* Ojeda Mestre, Ramón, "La participación social en la nueva Ley ecológica", *Memoria del Primer Seminario Nacional...*, *cit.*, nota 1.

del sistema jurídico mexicano, ya que de ello depende nuestra pervivencia.

VI. ANEXO

ESQUEMA DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones generales.

Capítulo I. Normas preliminares (artículos 1-3).

Capítulo II. Concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios (artículos 4-7).

Capítulo III. Atribuciones de la Secretaría y Coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal (artículos 8-14).

Capítulo IV. Política ecológica (artículos 14-16).

Capítulo V. Instrumentos de la política ecológica.

Sección I. Planeación ecológica (artículos 17 y 18).

Sección II. Ordenamiento ecológico (artículos 19 y 20).

Sección III. Criterios ecológicos en la Promoción del desarrollo (artículos 21 y 22).

Sección IV. Regulación ecológica de los asentamientos humanos (artículos 23-27).

Sección V. Evaluación del impacto ambiental (artículos 28-35).

Sección VI. Normas técnicas ecológicas (artículos 36 y 37).

Sección VII. Medidas de protección de áreas naturales (artículo 38).

Sección VIII. Investigación y educación ecológicas (artículos 39-41).

Sección IX. Información y vigilancia (artículos 42 y 43).

TÍTULO SEGUNDO. Áreas naturales protegidas.

Capítulo I. Categorías declaratorias y ordenamiento de áreas naturales protegidas.

Sección I. Tipos y caracteres de áreas naturales protegidas (artículos 44-56).

Sección II. Declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de áreas naturales protegidas (artículos 57-75).

Capítulo II. Sistema nacional de áreas naturales protegidas (artículos 76-78).

Capítulo III. Flora y fauna silvestres y acuáticas (artículos 79-87).

TÍTULO TERCERO. Aprovechamiento racional de los elementos naturales.

Capítulo I. Aprovechamiento racional del agua y de los ecosistemas acuáticos (artículos 88-97).

Capítulo II. Aprovechamiento racional del suelo y sus recursos (artículos 98-107).

Capítulo III. Efectos de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico (artículos 108 y 109).

TÍTULO CUARTO. Protección al ambiente.

Capítulo I. Prevención y control de la contaminación de la atmósfera (artículos 110-116).

Capítulo II. Prevención y control de la contaminación de agua y de los ecosistemas acuático (artículos 116-133).

Capítulo III. Prevención y control de la contaminación del suelo (artículos 134-144).

Capítulo IV. Actividades consideradas como riesgosas (artículos 145-149).

Capítulo V. Materiales y residuos peligrosos (artículos 150-153).

Capítulo VI. Energía nuclear (artículo 154).

Capítulo VII. Ruido, vibraciones, energía térmica lumínica, olores y contaminación visual (artículos 155 y 156).

TÍTULO QUINTO. Participación social (artículos 157-159).

Capítulo único.

TÍTULO SEXTO. Medidas de control y de seguridad y sanciones.

Capítulo I. Observancia de la Ley (artículo 160).

Capítulo II. Inspección y vigilancia (artículos 161-169).

Capítulo III. Medidas de seguridad (artículo 170).

Capítulo IV. Sanciones administrativas (artículos 171-175).

Capítulo V. Recurso de inconformidad (artículos 176-181).

Capítulo VI. De los delitos de orden federal (artículos 182-188).

Capítulo VII. Denuncia popular (artículos 189-194).

María del Carmen CARMONA LARA