

Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Ma. del Carmen Carmona Lara*

En el período 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* (LGE EPA).

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; consideramos que se trata del producto de la evolución que en materia de legislación administrativa inició la *Ley General de Asentamientos Humanos* y continuaron la *Ley de Salud* y la *Ley de Planeación*, como leyes "marco".

1. 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 proceso de creación de la Constitución de 1917⁽¹⁾, en este estudio se pretende hacer referencias a antecedentes más recientes. 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 esta disposición apareció en la reforma del 6 de julio del mismo año; en especial, en la adición a la fracción XVI del artículo 73, que incluía dentro de las facultades del Consejo de Salubridad General, el dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

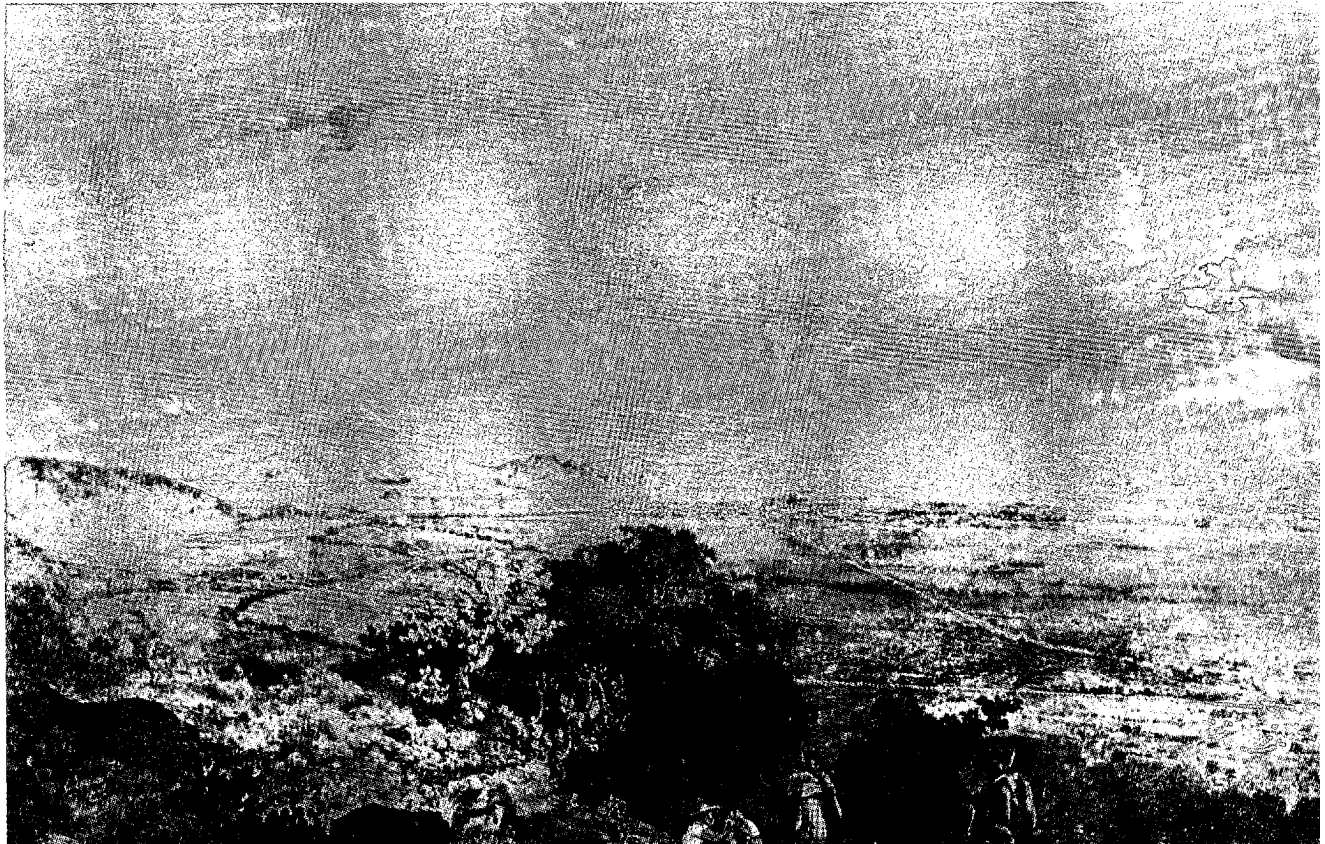
Con fundamento en esta Ley aparecieron los reglamentos de: Prevención y control de la contaminación atmosférica originada por humos y polvos del 17 de septiembre de 1971; el de prevención y control de la contaminación de las aguas, 29 de marzo de 1973; el de prevención y control de contaminación por ruidos, 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, a la que se incorporaron reformas el 27 de enero de 1984. Esta Ley se caracterizó por su inoperancia y falta de reglamentación; su carácter fue eminentemente prohibicionista y tuvo un fundamento constitucional muy endeble. Sin embargo, este instrumento normativo contenía algunos avances al incluir el ordenamiento ecológico, la formulación de la política ambiental y la evaluación del impacto ambiental; elemento este último que se incorporó a través de las reformas de 1984.

2. Fundamento constitucional

No fue sino hasta el 10 de agosto de 1987, cuando se reformaron los artículos 27 y 73-XXIX G de la Constitución, para dar fundamento a un marco legal para la materia ecológica. El artículo 27 fue reformado para incluir dentro del primer párrafo el criterio de

* Presidenta de la Academia Mexicana de Derecho Ecológico.

1 Para abundar sobre el tema Vid Ma. del Carmen Carmona Lara. "Antecedentes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", Memorias del Primer Seminario Nacional sobre la LGEEPA, SEDUE, México, en prensa y Ramón Ojeda Mestre. "Notas sobre legislación mexicana referentes a la Contaminación" Contaminación Ambiental, Asociación Nacional de Abogados, 1985.



El Valle de México. 1856

preservación y restauración del equilibrio ecológico. El artículo 73 fue adicionado con la fracción XXIX-6, 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.

3. La iniciativa de la ley, sus principios, su defensa y aprobación

Con fundamento 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 titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con motivo del cambio de mesa directiva de la Academia Mexicana de Derecho Ecológico, dio a conocer 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 100, comentaba: "La falta de una legislación adecuada que apoye todas las acciones ecológicas han 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⁾.

2 Fernando Cesarman. "Impostergable. Derecho Ecológico", *Excélsior* 2, Nov. 1987, p. 7-8, Secc. A., Editorial.

3 *Ibidem*.

4 *El Heraldo de México*. "El Ejecutivo envía al Congreso Proyecto de ley sobre ecología". 5 Nov. 1987, p. 1-12, secc. A.

El comunicado de prensa que con motivo de la iniciativa 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 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, consiste en recomendar que las acciones de preservación, restauración, control y vigilancia, sean resueltas en la localidad afectada por la contaminación y con apoyo de la comunidad aledaña en áreas de reserva. Este es el esquema que se utilizó en el Proyecto que siguió, a su vez, una tendencia nacional de descentralización, generándose 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.

El PRT inició 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 prejuicio en saquear y destruir nuestros recursos naturales, sin importarles la sobrevivencia de las futuras generaciones" . 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⁾.

El PARM, respecto a la iniciativa opinó que la nueva Ley tiende a ser más preventiva que represiva. Pidió, además, 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⁾.

El PPS calificó a la Iniciativa como "valiosa y 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 propicias 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 inclinarse en los planes regionales y nacionales de desarrollo socioeconómico del país, como una de las orientaciones obligadas de la policía estatal"⁽¹⁰⁾.

El PDM criticó la iniciativa, concretamente el artículo 158, que consideraba "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 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⁾.

El PST coincidió con las participaciones anteriores comentando: "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⁾.

5 Leopoldo Rodríguez. "No es sacrificando el desarrollo como va a acabar el problema de la contaminación", *El Universal*, 5 Nov. 1987, p. 1-19, Secc. A.

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

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

8 *Ídem*. p. 32.

9 Palabras del Diputado, Nabor C&macho Nava, por el PARM, *Ídem*. p. 63.

10 Palabras de la Diputada, Gabriela Guerrero Oliveros por el PPS, *Ídem*. p. 80-81.

11 Palabras del Diputado, Antonio Monsiváis Ramírez por el PDM, *Ídem*, p. 90.

12 *Ídem*. p. 92.

13 Palabras del Diputado, Jorge Amador Amador por el PST *Ídem*. p. 107.

El PMS siguió esta línea de la discusión y abundó en el análisis de la iniciativa señalando: "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⁾.

El PAN en su intervención señaló que albergaba desconfianza sobre 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 consideró 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 México. Tampoco regula ni jerarquiza el aprovechamiento de recursos no renovables"⁽¹⁵⁾.

El PRI consideró que la Iniciativa "sin duda 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 para 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 del *Diario Oficial*.

En el artículo 1º se adicionó el 2º párrafo que no contenía la iniciativa para quedar: "cuando así lo soliciten los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, la SEDUE les prestará la asistencia técnica necesaria".

Varios fueron los cambios que sufrió el proyecto de iniciativa, sin embargo, no hubo alteraciones trascendentes al régimen de concurrencias y coordinación que había sido debatido en la comparecencia y en las comisiones revisoras.

La Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la LUI 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 considera 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 el articulado del 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 a 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, o sea con vista a la competencia 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 ordenes 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

14 Palabras del Diputado, Alejandro Encinas Rodríguez por el PMS, *Ídem*, p. 127.

15 Palabras de la Diputada, Esperanza Morelos Bojja, por el PAN, *Ídem*, p. 149-150.

16 Palabras del Diputado, Antonio Brambila por el PRI, *Ídem*, p. 163.

17 Palabras del Diputado, César Augusto Santiago. *Ídem*, p. 302.

18 Documentos de la LUI Legislatura, Cámara de Diputados, Doc. L. D. 70/87 (D), Versión Mimeo, México, 1988, p. XV.

19 *Ídem*, p. XVIII.

de fenómenos que por su alcance no trasciendan el 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 como los de agua potable, drenaje y alcantarillado en poblaciones, o la participación en 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, "la única manera en que podemos triunfar contra el desmoronamiento ambiental será racionalizar 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 reorienta 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 ofrece 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 período, se consideró que, con la urbanización y la industrialización, mejoraría automáticamente la calidad de vida de la población, sin considerar 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 la exposición la relación existente entre los problemas y fenómenos económicos y el deterioro

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.



El Apocalipsis de la liberación de Satán

ecológico; reiteradamente se asocian el crecimiento poblacional, la modernización de la economía y el patrón de desarrollo, con los impactos adversos de éstos en el ambiente.

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 tantos necesitados de alimentación, empleo y vivienda. La solución está en lograr un mejor equilibrio ecológico, prevenir los impactos adversos de 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 otra; que es 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, lleva 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 fundamental limitativa a la corresponsabilidad del gobierno y sociedad, a la concentración de compromisos en torno a acciones, para canalizar adecuadamente de-

mandas 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 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 contaminación ambiental. Teniendo como base los principios de la descentralización, coordinación y concertación administrativa.

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

4. 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 divididas en 194 artículos.

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 fundamenta, a su vez, 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 del primer rubro se señalan las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Las bases en materia de concurrencia son:

Los asuntos de competencia federal, es decir, 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 con forme a las facultades que las Leyes le otorgan, para ejercerles en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación en sus respectivas circunscripciones.

Así, son de competencia federal conforme a los artículos 4o. y 5o. de la Ley: la política ecológica general; las acciones en materia de bienes y zonas federales y su jurisdicción; el ámbito internacional de la materia; cuando se afectan dos o más entidades federativas; la prevención y control de emergencias y contingencias 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 materia les 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 acantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, 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 SEDUE y el Departamento del Distrito Federal. Destaca en este artículo las funciones que tiene el Departamento en materia de contaminación atmosférica.

La política ecológica, aparece enunciada 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 biósfera, reservas especiales de la biósfera, parques nacionales, monumentos naturales, 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, con capítulos específicos de agua y suelo, la exploración y explotación de recursos no renovables.

El Título Cuarto, está dedicado a la Protección del Ambiente con seis grandes rubros; atmósfera, agua, suelo, actividades religiosas, materiales y residuos peligrosos y energía nuclear.

El Título Quinto, contiene previsiones para la participación social; como una novedad en la legislación, destaca que esta participación se lleve a cabo a través de la formulación de la política ecológica, particularmente de la aplicación de sus instrumentos, en acciones de información y vigilancia y, en general, a través del desarrollo de todas las acciones ecológicas. Se prevé la posibilidad de realizar convenios de concertación y de lograr el impulso de fortalecimiento de la conciencia ecológica.

El Título Sexto, es el referente a las medidas de control y de seguridad de la aplicación 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 3 meses a 6 años de prisión, multas hasta de 20,000 días de salario mínimo.

5. 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 continúa la tendencia que inició la Ley General de Asentamientos Humanos y continuó la Ley General de Salud. Su característica de General permite la operatividad de el 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. También enfatizan en el manejo de residuos no peligrosos y en 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, mediante el ordenamiento ecológico y de la evolución de impacto ambiental.

Asimismo, con la creación de la política ecológica y sus instrumentos, sienta las bases 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, la 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 a 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 del sistema jurídico mexicano, ya que de ello depende nuestra supervivencia.

24 Para abundar en el tema, Vid. Mario Carrillo Huerta. "La Descentralización de la Política Ecológica". Primer Seminario Nacional sobre la Ley General del Bquilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Academia Mexicana de Derecho Ecológico -SEDUE, en prensa, México, julio 1988.

25 ara abundar en el tema Vid. Ramón Ojeda Mestre. "La Participación Social en la Nueva Ley Ecológica". Primer Seminario Nacional sobre la Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente", Academia Mexicana de Derecho Ecológico -SEDUE en prensa, México, julio, 1988.