

¿Para qué reformar la LEGEEPA?

! José Juan González Márquez

Sumario: Introducción. / 1. El surgimiento de la Legislación de contenido ambiental casual en México. / 2. La conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano en 1972 y las primeras legislaciones propiamente ambientales. / 3. Río, el TLC y las Reformas a la LEGEEPA. / 3.1 La Conferencia de Río. / 3.2 El TLC.

La globalización (...) debe conllevar al fortalecimiento de las legislaciones protectoras del ambiente y su aplicación, a fin de evitar la configuración de lo que ha dado en llamarse "dumping ecológico"

Introducción

Desde hace poco más de un año al interior de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca se está preparando un proyecto de reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA), de 1988. Diversos borradores de ese documento han circulado en las comisiones correspondientes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como en foros organizados por la sociedad civil y aun en círculos empresariales. Aunque ha existido la intención de que el documento madure en una iniciativa que podrían presentar en forma conjunta los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cierto es que alcanzar el consenso respecto de lo que se quiere modificar en esa Ley ha sido hasta ahora imposible.

No obstante lo anterior, parece que empresarios, gobierno, académicos y sociedad civil en general coinciden en que la LEGEEPA debe ser retocada y ello es explicable porque a ocho años de su entrada en vigor los problemas de deterioro ambiental lejos de revertirse se complican cada vez más, a pesar de que a nivel de las estructuras de gobierno encargadas de su aplicación se ha experimentado, agrupando la mayoría de las funciones con ese carácter en una Subsecretaría de Ecología al interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1982; la atomización de la gestión ambiental en varias dependencias al crearse la Secretaría de Desarrollo Social en 1992, con su Instituto Nacional de Ecolo-

gía y su Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; y finalmente, con la vuelta a la centralización de las facultades de autoridad en materia ambiental en la nueva Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca en 1994.

La cuestión es encontrar cómo hacer de la ley ambiental un ordenamiento que sea eficiente y eficaz en la lucha contra el deterioro ambiental.¹

Pero ese no es un problema exclusivo del orden jurídico mexicano, la misma preocupación se plantea en otros países. De hecho, en los últimos cuatro años podemos observar un gran movimiento legislativo en varios países del mundo tendiente a la implementación de nuevos instrumentos de política ambiental. En ese movimiento han influido dos acontecimientos: la celebración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 y la globalización de la economía mundial, que se acentúa precisamente en la década de los noventa.

La Cumbre de Río constituye el foro internacional en donde se comparte la preocupación de todos los países por los serios problemas de deterioro am-

1. La palabra eficacia designa el grado de acatamiento de una norma jurídica por quienes son sus destinatarios, mientras que la palabra eficiencia designa el grado de idoneidad que posee una norma jurídica para satisfacer la necesidad que se tuvo en cuenta al expedirla. Tomado de BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, FCE, 1994, p. 581.



biental, fundamentalmente, la destrucción de la capa de ozono, el calentamiento de la tierra y la pérdida de la diversidad biológica. Por ello, esa Conferencia Mundial concluyó con la adopción de compromisos de parte de los países concurrentes, asentados en cuatro documentos: la Agenda 21, la Declaración de Río, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. La globalización impulsa a las negociaciones comerciales internacionales que buscan la supresión, cada vez mayor, de las barreras no arancelarias al comercio entre naciones, pero al mismo tiempo debe conllevar al fortalecimiento de las legislaciones protectoras del ambiente y su aplicación, a fin de evitar la configuración de lo que ha dado en llamarse "dumping ecológico".

Así, si el gran cuestionamiento a resolver es ¿para qué reformar la LEGEEPA?, la búsqueda de la respuesta debe pasar necesariamente por el análisis, entre otras cosas, de las determinantes señaladas. Este es el objetivo del presente trabajo.

1. El surgimiento de la legislación de contenido ambiental causal en México

Para Raúl Brañes el derecho ambiental es "el conjunto de normas jurídicas que regulan de las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos".²

Según esta concepción, el derecho ambiental tiene las siguientes características:

- Es un conjunto de normas que regulan ciertas conductas de interés ambiental.

2. BRAÑES, Raúl, *op. cit.*, p. 27.

- Esas conductas pueden influir en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente.

- Dichas conductas interesan al derecho ambiental sólo en la medida que pueden modificar, de una manera importante, las condiciones de existencia de los organismos vivos.

Así las cosas, el ámbito material de aplicación del derecho ambiental es muy amplio y no puede ser reunido sólo en un código de carácter ambiental. Por lo mismo, el fortalecimiento del marco jurídico encargado de la protección del bien jurídico medio ambiente puede cruzar las fronteras de otros ordenamientos jurídicos, tales como la legislación forestal, la de aguas, la de caza y pesca, etc. De hecho, el autor que venimos citando nos dice también que en la evolución del derecho ambiental a nivel de la región de América Latina y el Caribe se puede distinguir entre:³

- *Legislación propiamente ambiental.* Ordenamientos expedidos recientemente para la protección del medio ambiente, con arreglo a una visión moderna que lo visualiza como un todo organizado, a la manera de un sistema.

- *Legislación sectorial de relevancia ambiental.* Los expedidos para la protección de ciertos elementos ambientales o para proteger el medio ambiente de algunas actividades.

- *Legislación de relevancia ambiental casual.* Los expedidos sin ningún propósito ambiental, pero que regulan conductas que inciden significativamente en la protección del medio ambiente.

En México la legislación ambiental comienza a configurarse precisamente a través de la emisión de legislaciones de carácter sectorial. Se puede observar que en la primera mitad del siglo XX, al amparo de las nuevas disposiciones del artículo 27 emergidas del Constituyente de Querétaro, surgen algunas legislaciones sectoriales de relevancia ambiental casual tales como la Ley de Pesca de 1925, la Ley Forestal de 1926 y la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, que tuvieron la misión de reglamentar el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales; o el Código Sanitario de 1934,⁴

3. Esta esquematización es planteada por Raúl BRAÑES, en su trabajo "Derecho ambiental en América Latina: evolución y tendencias". Ponencia presentada durante el *Segundo Taller para la implementación jurídica del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo*, La Habana, Cuba, 1995.

4. El Código Sanitario de 1934, reformado en 1940 y su Reglamento expedido en ese mismo año, clasificaban a los establecimientos industriales como inofensivos, molestos, insalubres y peligrosos. Esta

la Ley de Conservación del Suelo y Agua de 1946, así como algunas disposiciones de los Códigos Civil de 1928 y Penal de 1931, que constituyeron las primeras expresiones de la facultad de la nación para imponer modalidades a la propiedad privada.

En todas estas legislaciones, encontramos las siguientes características:

- No reconoce al medio ambiente como un bien jurídico en sí mismo susceptible de protección legal.

- Los elementos del ambiente se regulaban de manera particular a través de legislaciones sectoriales, sin contemplar al ambiente como un todo integral.

- Se consideraba a la materia ambiental como algo secundario y no como un bien jurídico que ameritase protección específica.

- Por la razón anterior, el ambiente y su cuidado eran regulados, sobre todo en el caso de la atmósfera en virtud de los efectos que su contaminación pudiera generar en la salud humana, sin considerar que la contaminación ambiental perjudica también a la flora, la fauna, el agua o el suelo, es decir, a todas las formas de vida.⁵

- La protección ambiental fue una cuestión atendida desde la perspectiva de la salud pública, es decir se debía cuidar el ambiente para evitar efectos negativos en la salud humana.

En consecuencia, las modificaciones a la LEGEE- PA deben contemplar también adecuaciones y armonizaciones de los textos jurídicos de carácter sectorial, que regulan aspectos de los cuales también se ocupa aquella.

blecimientos molestos eran aquellos que causarían incomodidades al vecindario por ruido, humos y malos olores; insalubres por los trabajos que en ellos se desarrollaban y/o debido a los materiales empleados, elaborados, desprendidos o por desechos que pudieran originar condiciones capaces de amenazar o dañar la salud de los trabajadores o del vecindario. Establecimientos peligrosos los que dañaran o pudieran dañar de modo grave e inmediato la vida o salud del vecindario, por la naturaleza de los trabajos en ellos desarrollados o de los materiales empleados, elaborados, desprendidos o de desecho o de cualquier otra naturaleza o bien, por el almacenamiento de sustancias tóxicas, corrosivas, inflamables o explosivos, e insalubres, aquellos que por los trabajos realizados en ellos y/o debido a los materiales empleados, elaborados o a los residuos que generan, podrían amenazar o dañar la salud de los trabajadores o del vecindario.

5. Según señala Raúl BRAÑES, "El ambiente debe ser entendido como un sistema, vale decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema. Esto implicaba que el ambiente debe ser considerado como un todo, o como también suele decirse 'hostilmente' (del griego *holos*, todo), pero teniendo claro que ese 'todo' no es el resto del universo". Tomado de BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, FCE, México, 1994, p. 18.

2. La Conferencia de la Naciones Unidas sobre el medio humano en 1972 y las primeras legislaciones propiamente ambientales

En los años setentas, en diferentes países comienza a observarse el surgimiento de legislaciones propiamente ambientales, en algunos casos esta tendencia está influida por la celebración, el 16 de junio de 1972, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en la ciudad de Estocolmo, Suecia, que constituyó el primer foro de carácter mundial en el que se planteó la preocupación compartida entre todas las naciones del orbe por el deterioro ambiental. Así queda demostrado en el preámbulo de la "Declaración de Estocolmo", cuando señala:

"3. El Hombre debe hacer constantemente recapitulación de su existencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, utilizada con discernimiento puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecen su existencia. Aplicando errónea o imprudentemente el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos, grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de los recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente aquél en que vive y trabaja."⁶

Aunque como se señaló, las legislaciones propiamente ambientales aparecen en algunos casos como el de Estados Unidos y México antes de la celebración de la Cumbre de Estocolmo, es probable que su diseño haya sido influido por los trabajos preparatorios a dicha Conferencia. En otros casos, las legislaciones que se dictan son posteriores a la celebración de la Cumbre, y por ello se observa que en todas ellas existe una tendencia a legislar los siguientes aspectos: el derecho a un medio ambiente adecuado (Brasil, Colombia, Guyana, Nicaragua, Panamá y Perú); el derecho a la información y participación pública (Brasil); la evaluación del impac

to ambiental (Argentina, Bolivia, Estados Unidos, Canadá, Francia, Brasil Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela); y la obligación de reparar el daño ambiental (Argentina, Brasil y Jamaica).

Cuadro No. 1

Países que promulgaron legislaciones propiamente ambientales después de la celebración de la Conferencia de Estocolmo en 1972 hasta antes de la celebración de la Cumbre de Río, en 1992

| PAIS | LEGISLACION | FECHA I |
|----------------|--|---------|
| Estados Unidos | Ley Nacional de Política Ambiental | 1970 |
| Colombia | Código Nacional de recursos naturales renovables y de producción al medio ambiente | 1974 |
| Canadá | Ley sobre evaluación ambiental del estado de Ontario | 1975 |
| Ecuador | Ley para la prevención y control de la contaminación ambiental | 1976 |
| Francia | Ley sobre protección de la naturaleza | 1976 |
| Venezuela | Ley Orgánica del Ambiente | 1976 |
| Guyana | Constitución Política | 1980 |
| Cuba | Ley de Protección al Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Humanos | 1981 |
| Brasil | Ley que dispone sobre la política nacional de medio ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y de otras providencias | 1981 |
| Guatemala | Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente | 1982 |
| Venezuela | Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio | 1983 |
| México | Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente | 1988 |
| Perú | Código de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales | 1990 |
| Jamaica | Ley de Conservación de los Recursos Naturales | 1991 |
| Argentina | Ley No. 24.040 sobre compuestos químicos | 1992 |
| Argentina | Ley 24.051 sobre residuos peligrosos | 1992 |
| Bolivia | Ley General de Medio Ambiente | 1992 |
| Venezuela | Ley Penal del Ambiente | 1992 |

En México, el 23 de marzo de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, la cual puede ser considerada como el primer ordenamiento jurídico propiamente ambiental. Sin embargo, ni esta ley ni las que le precedieron abrogaron a las diversas legislaciones sectoriales que regulaban aspectos específicos del medio ambiente. Así, el derecho ambiental pasa ahora a conformarse con legislaciones de relevancia ambiental casual, de relevancia sectorial y aun propiamente ambientales.

Esta Ley de 1971 buscó regular específicamente los efectos de la contaminación ambiental en la salud humana, pero ampliando su ámbito material, con relación a legislaciones que le precedieron, se abocó también a la protección de la flora, la fauna y

6. Tomado de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Declaración de Estocolmo, Colección Derecho Ambiental. Líneas, directrices y principios, núm. 1, p. 1.

en general, de los recursos naturales, así como de los efectos que pudiera ocasionar la contaminación atmosférica.

Unos meses más tarde, se introdujo en la Constitución Política la primera referencia a las cuestiones ambientales, cuando el 6 de julio de 1971 se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición de la base 4a. de la fracción XVI del artículo 73, según la cual:

"Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan."

De esta manera, el Congreso de la Unión quedaba facultado para revisar las medidas que adoptara el Consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, fue reglamentada en tres ocasiones, a saber:

- El Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos.
- El Reglamento para el Control y Prevención de la Contaminación de las Aguas.
- El Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias.⁷

Sin embargo, la implementación en el orden jurídico mexicano de mecanismos tendientes a dar solución a los problemas planteados en la Conferencia de Estocolmo, viene a darse hasta la Ley Federal de Protección al Ambiente, de enero de 1982, en la que entre otras cosas se introduce por primera vez a la evaluación del impacto ambiental como un instrumento de política de carácter preventivo.

En el mismo tenor, entre diciembre de 1982 y febrero de 1983 fueron reformadas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25⁸

7. Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en las siguientes fechas: 17 de septiembre de 1971, 29 de marzo de 1973; y 23 de enero de 1979, respectivamente.

8. El artículo 25 constitucional establece en su párrafo sexto: "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

...son pocos los aspectos en los cuales podemos decir que México ha cumplido con los compromisos internacionales asumidos en la Cumbre de Río. Los cambios ocurridos parecieran más que ver con el acatamiento de las obligaciones convenidas en el TLC y su Acuerdo Paralelo.

y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la primera se modifica a efecto de introducir en el citado artículo la necesidad de impulsar el desarrollo, pero sujetándolo entre otros aspectos al cuidado del ambiente.

La reforma de la Ley Orgánica referida, significó la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que integró atribuciones en materia de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología. En materia de ecología, a la citada secretaría le correspondieron atribuciones relativas a saneamiento ambiental, recursos naturales, preservación del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente, flora y fauna silvestre, marítima, fluvial y lacustre, recursos forestales y aguas residuales.

Es decir, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se le otorgaron las facultades que antaño correspondían a dependencias como Agricultura y Recursos Hidráulicos, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Salubridad y Asistencia y Pesca, lo anterior con el propósito de establecer estrategias coherentes y uniformes que imprimieran el ejercicio de acciones de mayor eficacia y eficiencia, no omitiendo señalar, que en muchas de las facultades transferidas, continuaban participando los anteriores órganos competentes a través de la coordinación intersecretarial.

En 1987, la Constitución Política fue objeto de nuevas enmiendas en sus artículos 27 y 73. En el primero de estos preceptos se precisó la facultad de

Cuadro No. 2

Leyes de las entidades federativas en materia ambiental

.../a tarea que se tiene por delante no es la de elaborar un proyecto de modificaciones exclusivamente a la LEGEEPA, sino la de diseñar una agenda legislativa que permita contemplar paulatinamente la incorporación de los compromisos asumidos tanto en la Cumbre de Rio como en otros convenios internacionales de los que México es parte signataria...

la nación para imponer modalidades a la propiedad privada, tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Al artículo 73 se adicionó la fracción XXIX-G mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran la concurrencia del Gobierno Federal, 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 restauración y preservación del equilibrio ecológico. Estas reformas dieron base constitucional para la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero también para el desarrollo de legislaciones ambientales de carácter local y aun municipal.

En efecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se ocupó de establecer las reglas de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, para participar tanto en la creación legislativa como en la gestión ambiental, al tiempo que pasó a regular algunos aspectos de especial interés con un alcance federal.

A partir de este momento, comienzan a dictarse en las entidades federativas legislaciones de carácter ambiental, como se observa en el cuadro número 2.

| ESTADO | FECHA | LEY |
|---------------------|-----------------|--|
| Aguascalientes | 26-03-89 | Ley Estatal del Equilibrio y Protección al Ambiente |
| Baja California | 29-02-92 | Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de |
| Baja California Sur | 30-11-91 | Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de |
| Campeche | 02-06-94 | Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de |
| Coahuila | 30-06-90 | Ley para la Conservación Ecológica y Protección al Ambiente del Estado de |
| Colima | 06-10-90 | Ley de Preservación Ambiental del Estado de |
| Chiapas | 31-07-91 | Ley del Equilibrio y la Protección al Ambiente • del Estado de |
| Chihuahua | 26-10-91 | Ley Ecológica del Estado de |
| Durango | 20-05-90 | Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente |
| Guanajuato | 28-08-90 | Ley Ecológica para el Estado de |
| Guerrero | 19-03-91 | Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de |
| Hidalgo | 08-08-89 | Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de |
| Jalisco | 06-06-89 | Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de |
| Estado de México | 11-11-91 | Ley de Protección al Ambiente del Estado de |
| Michoacán | 07-05-92 | Ley de Protección al Ambiente del Estado de |
| Morelos | 09-08-89 | Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de |
| Nayarit | 29-01-92 | Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de |
| Nuevo León | 26-06-89 | Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de |
| Oaxaca | 12-04-91 | Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de |
| Puebla | 22-10-91 | Ley de Protección al Ambiente y al Equilibrio Ecológico del Estado de |
| Querétaro | 26-05-88 | Ley Estatal del Equilibrio y la Protección al Ambiente |
| Quintana Roo | 14-04-89 | Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de |
| San Luis Potosí | 03-07-90 | Ley de Protección Ambiental del Estado de |
| Sinaloa | 12-06-91 | Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de |
| Sonora | 03-01-91 | Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de |
| Tabasco | 20-12-89 | Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de |
| Tamaulipas | 12-12-91 | Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de |
| Tlaxcala | 22-02-94 | Ley Ecológica y de Protección al Ambiente del Estado de |
| Veracruz | 22-05-90 | Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de |
| Yucatán | 21-12-88 | Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de |
| Zacatecas | 27-12-89 | Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de |
| Distrito Federal | 09-07-96 | Ley Ambiental |

No obstante el fortalecimiento del orden jurídico mexicano, protector del medio ambiente a través de la reforma a la Constitución, la emisión de una LEGEEPA y la implementación de legislaciones de

corte ambiental en los ámbitos locales y municipales, lo cierto es que por varios años ese orden jurídico distó de tener una aplicación sustancial. No es sino hasta 1992, de cara a las negociaciones que México sostuvo para la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que se inicia de hecho la aplicación de esas leyes. Es decir, México tenía que demostrar a sus potenciales socios comerciales que contaba con una legislación ambiental y que además ésta era aplicada, para responder con ello a las críticas sobre las ventajas comparativas que México obtendría con respecto a aquéllos.

Río, el TLC y las Reformas a la LEGEEPA

La década de los noventa se caracteriza por el reconocimiento a nivel mundial de la idea del desarrollo sustentable, entendiendo por éste a aquel modelo económico en el que se satisfacen las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; la preocupación por el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono y la constante pérdida de la diversidad biológica.

Al mismo tiempo, el fin de siglo es el escenario de un proceso de globalización de la economía, en el que las fronteras entre naciones comienzan a desvanecerse y emergen en los bloques comerciales. Las políticas, incluyendo las de carácter ambiental, comienzan también a verse de una manera regional que pareciera plantearnos una nueva división geográfica del mundo, al estilo de el "1984" de George Orwell.

3.1. La Conferencia de Río

Durante la Conferencia de Río, fueron aprobados cuatro documentos: la Agenda 21, que no es propiamente una Convención en los términos del Tratado de Viena, sino un plan de acción a nivel mundial de los 179 países que participaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo;⁹ la Declaración de Río, que contiene 27 principios los cuales en su mayoría significan para los Estados signatarios la obligación de introducir ciertos instrumentos de política ambiental en su derecho ambiental interno; el Convenio Marco de

las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que implica compromisos de los Estados tendientes a lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, por lo cual también significa la incorporación a los derechos nacionales de instrumentos jurídicos tendientes a tal propósito; y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que persigue el múltiple propósito de: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos; ello, de igual manera implica para los países signatarios la obligación de adecuar sus legislaciones sobre el particular. Siguiendo de cerca el esquema trazado por David Hunter, Julia Sommer y Scott Vaughan, los principios asentados en la Declaración de Río, pueden agruparse en varios rubros, a saber: el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la información y a la participación pública, la implementación nacional del desarrollo sustentable, el deber de cooperar; el deber de evitar el daño ambiental; el deber de reparar el daño ambiental; el principio del que contamina debe pagar; el reconocimiento del derecho de las minorías y el principio de la precaución,¹⁰ tal y como se muestra en el cuadro número 3.

Cuadro No. 3

Conferencia de Río

| Aspectos que deben ser legislados | Principios |
|--|-----------------------------|
| Derecho a un medio ambiente sano | Principio 1 |
| Derecho a la información y a la participación pública | Principio 10 |
| Implementación nacional del desarrollo sostenible | Principios 3, 4, 8, 20 y 21 |
| Deber de cooperar | Principios 5 y 7 |
| Deber de evitar el daño ambiental mediante el reconocimiento del principio de prevención, la regulación y control de las actividades y sustancias peligrosas y la introducción del sistema de evaluación de impacto ambiental de ciertas obras o actividades | Principios 2, 14 y 17 |
| Deber de reparar el daño ambiental, legislando en materia de daño ambiental pero también otorgando la debida legitimación en juicio | Principio 13 |
| El que contamina paga, introduciendo el uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental. | Principio 16 |
| Reconocimiento de los derechos de las minorías | Principio 22 |
| Principio de precaución | Principio 15 |

9. Según Guillermo J. CANO, la Agenda XXI constituye lo que Peter SAND denomina *soft law* pero que en algunos casos ha sido adoptada por actos de legislación interna. Véase P. SAND, *The effectiveness of international environmental agreements*, Ed. UNCED, Cambridge, 1992, p. 18.

10. HUNTER, David, Julia SOMMER y Scott VOUGHAM, *Concepts and principles of international environmental law: an introduction*, UNEP, Ginebra, 1994, 51 pp.

Por su parte, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica se contienen mandatos jurídicos para los países signatarios que, en consideración con los objetivos trazados en el artículo 10. de la misma, significan que aquéllos deben ocuparse de regular en su derecho interno los siguientes aspectos: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de recursos genéticos.

Asimismo, partiendo de considerar que en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, las partes se obligan a proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades, podemos agrupar las respectivas obligaciones en los siguientes rubros:

**MANDATOS JURIDICOS EN MATERIA
DE UTILIZACION SOSTENIBLE DE LOS COMPONENTES
DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA**

► Integrar el examen de la conservación y la utilización de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones.

> Regular la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica.

> Proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con la conservación o utilización sostenible.

• Prestar ayuda a poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas.

Cuadro No. 4

**Principales obligaciones jurídicas que derivan del Convenio
sobre la Diversidad Biológica**

| MANDATOS JURIDICOS EN MATERIA DE CONSERVACION | |
|--|---|
| I. IDENTIFICACION Y SEGUIMIENTO | |
| <ul style="list-style-type: none"> > Identificar los componentes de la diversidad biológica con base en una lista indicativa de la categoría, según el anexo I y mantenerlo actualizado. > Dar seguimiento a los componentes de la diversidad biológica, en especial a los urgidos de conservación y a los de mayor potencia para la utilización sostenible. | <ul style="list-style-type: none"> > Identificar procesos y categorías de actividades de efectos perjudiciales en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. |
| II. CONSERVACION <i>INSITU</i> | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un sistema de áreas de protección. • Reglamentar y administrar los recursos biológicos relevantes. • Proteger los ecosistemas de hábitats naturales. • Promover el desarrollo, ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas. • Rehabilitar y conservar los ecosistemas degradados y recuperar especies amenazadas. | <ul style="list-style-type: none"> > Regular la introducción de especies exóticas que amenacen ecosistemas, hábitats o especies. > Armonizar las utilizaciones actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. i Respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales. • Legislar para la protección de especies y poblaciones amenazadas. |
| III. CONSERVACION <i>EX SITU</i> | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar medidas para la conservación ex situ de componentes de la diversidad biológica en el país de esos componentes. • Establecer y mantener instalaciones para la conservación ex situ y la investigación de plantas, animales y microorganismos, en el país de origen de recursos genéticos. | <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar medidas para recuperar y rehabilitar las especies amenazadas y reintroducirlas en sus hábitats naturales. • Regular la recolección de recursos biológicos de los hábitats naturales. |

**MANDATOS JURIDICOS EN MATERIA
DE PARTICIPACION JUSTA Y EQUITATIVA
EN LOS BENEFICIOS QUE SE DERIVEN DE LA UTILIZACION
DE RECURSOS GENETICOS**

. ACCESO A LOS RECURSOS GENETICOS

• Procurar crear condiciones para facilitar a otras partes contratantes el acceso a los recursos genéticos para - utilizaciones ambientales adecuadas, y no imponer restricciones contrarias a los objetivos del Convenio.

> Someter el acceso a los recursos genéticos, al consentimiento fundamentado previo de la parte contratante que proporcionajlos recursos.

II. ACCESO A LA TECNOLOGIA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

• Asegurar y/o facilitar a otras partes contratantes el acceso a tecnologías pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o que utilicen recursos genéticos y no causen daños significativos al medio ambiente, así como la transferencia de esas tecnologías.

• Asegurar y/o facilitar el acceso a la tecnología y a la transferencia de tecnología en los países desarrollados, en condiciones justas y en los términos más favorables, incluidas las condiciones preferenciales y concesionarias que se establezcan de común acuerdo.

• Asegurar el acceso a tecnologías sujetas a patentes y otros derechos de propiedad intelectual así como su transferencia de tecnología, en condiciones que tengan en cuenta la protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual y sean compatibles con ella.

¹ Tomar las medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, con objeto de asegurar a las partes contratantes, en particular las que son países en desarrollo, que aportan recursos genéticos, el acceso a la tecnología que utilice ese material y la transferencia de tecnología, en condiciones mutuamente acordadas, incluida la tecnología protegida por patentes y otros derechos de propiedad intelectual.

• Tomar medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, con objeto de que el sector privado facilite el acceso a la tecnología, su desarrollo conjunto y su transferencia en beneficio de las instituciones gubernamentales y el sector privado de los países en desarrollo.

Cuadro No. 5

Obligaciones derivadas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

| | |
|---|---|
| 1. Elaborar, actualizar periódicamente, participar y facilitar a la conferencia de las partes inventarios nacionales de emisiones antropógenas. | 6. Tener en cuenta las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo, evaluaciones de impacto. |
| 2. Formular, aplicar, publicar y actualizar medidas orientadas a mitigar el cambio climático, tomando en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción de los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. | 7. Promover y apoyar con su cooperación la investigación científica, tecnológica, técnica, socioeconómica y de otra índole, la observación sistemática y el establecimiento de archivos de datos al sistema climático, con el propósito de facilitar la comprensión de las causas, los efectos, la magnitud y la distribución cronológica del cambio climático. |
| 3. Promover y apoyar la aplicación y difusión de prácticas y procesos que controlen, prevengan o reduzcan las emisiones antropógenas de gases con efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. | 8. Promover y apoyar con su cooperación el intercambio pleno, abierto, y oportuno de la información pertinente de orden científico, tecnológico, técnico, socioeconómico y jurídico sobre el sistema climático y el cambio climático. |
| 4. Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. | 9. Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales. |
| 5. Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático, desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la protección de las zonas costeras, y para la protección y rehabilitación particularmente de la zona de África afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones. | |

3.2. El TLC

Como se sabe, el 1º de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, signado entre México, Estados Unidos y Canadá, con el propósito de promover el crecimiento económico mediante la expansión del comercio y de la inversión en el territorio de los tres países, pero siempre en forma congruente con la protección y conservación del ambiente. En ese sentido, el Tratado de Libre Comercio prevé que el cumplimiento de sus objetivos deberá realizarse de manera compatible con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Cuatro son los principios que a este respecto podemos destacar, se contienen en el TLC:

- En caso de incompatibilidad entre las previsiones del TLC y las de otros convenios o tratados internacionales en materia ambiental, deben prevalecer estos últimos. (CITES; Protocolo de Montreal, Convenio de Basilea. Convenio de la Paz).

- Las partes, a través de mecanismos de normalización, pueden adoptar, mantener o aplicar cualquier medida referente a la seguridad o a la protección de la salud humana, animal o vegetal, del ambiente o del consumidor, determinando los niveles de protección que consideren adecuados para ello; sin embargo, podrán trabajar de forma conjunta para fortalecer, a través de tales mecanismos, el nivel de protección del ambiente, tratando de hacer compatibles, en el mayor grado posible, sus respectivas medidas, sin reducir sus niveles de seguridad y de protección.

- Las partes se comprometen a no reducir ni flexibilizar su normatividad ambiental con el propósito de atraer inversiones, pudiendo consultarse entre ellas sobre el cumplimiento de esta premisa. En virtud de ello, el Tratado específica que las partes podrán emprender las acciones necesarias para la protección del ambiente, de conformidad con las disposiciones que en materia de inversión establece el propio instrumento.

- Se reitera la facultad que corresponde a cada uno de los países contratantes para adoptar las medidas que afecten al comercio, cuando ello lo fundamenten en la necesidad de proteger intereses como la moral pública, la seguridad nacional, la vida y la salud humana, animal y vegetal, los terceros nacionales, o para conservar los recursos naturales renovables y no renovables.

Adicionalmente, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, fue condicionada a la firma de dos acuerdos paralelos, uno denominado de Cooperación Ambiental y otro de Cooperación Laboral. El primero de ellos tiene como función primordial establecer órganos encargados de coordinar las acciones de los tres países en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental y solución de controversias, con la finalidad de evitar la creación de distorsiones o nuevas barreras al comercio así como alentar la protección y mejoramiento del ambiente en el territorio de las tres partes.

En otras palabras, los objetivos del TLC y de su Acuerdo Paralelo en materia ambiental, son por una parte evitar que so pretexto de la defensa del ambiente se generen barreras no arancelarias en el comercio de las tres partes, y por otro lado, evitar que un relajamiento en las exigencias de la legislación ambiental o en las exigencias de la autoridad administrativa encargada de vigilar su cumplimiento

, puedan propiciar un *dumping* de carácter ecológico, es decir, una distorsión al comercio exterior entre los países miembros.

En consecuencia, si la pregunta es ¿para qué reformar la LEGEEPA?, al menos una parte de la respuesta consiste en señalar que es necesario para cumplir con los compromisos internacionales que México ha asumido al participar en foros en los que se busca el fortalecimiento de la legislación

ambiental a nivel nacional, para cooperar con ellos en una lucha que requiere de la armonización de esfuerzos entre todos los países del mundo. El cuadro siguiente ilustra esta conclusión y muestra cómo, si bien, muchos países de la Región de América Latina y el Caribe tienen rezagos en el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los compromisos asumidos en la Cumbre de Río, el rezago es mucho mayor en el caso mexicano.

Cuadro No. 6

Países que han adoptado en sus legislaciones los principios de la Declaración de Río

| Principios | Derecho a un medio ambiente adecuado | Derecho a la información y a la participación pública | Implementación nacional del desarrollo sostenible | Deber de cooperar | Deber de prevenir el daño ambiental (EIA) | Deber de reparar el daño | El que contamina paga | Reconocimiento de los derechos de las minorías | Principio de precaución |
|-----------------|--------------------------------------|---|---|-------------------|---|--------------------------|-----------------------|--|-------------------------|
| Argentina | ✓ | ✓ | | | X✓ | X✓ | | ✓ | |
| Belice | | | | | | ✓ | | | |
| Bolivia | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Brasil | X | X | X | | X | X | | | |
| Chile | ✓ | | | | X | ✓ | / | | |
| Colombia | X | ✓ | X | X | X✓ | X✓ | ✓ | | ✓ |
| Costa Rica | ✓ | ✓ | ✓ | | X✓ | ✓ | | | |
| Cuba | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| Ecuador | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| El Salvador | | | | | | | | | |
| Guatemala | | | | | ✓ | | | | |
| Guyana | X | | X | | | | | | |
| Haití | | | | | | | | | |
| Honduras | | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | |
| Jamaica | | | | | | X | | | |
| México | X | X | ✓ | | X✓ | | ✓ | X | |
| Nicaragua | X | | | | ✓ | | | | |
| Panamá | X | | | | ✓ | | ✓ | | |
| Paraguay | / | | | | ✓ | | | | |
| Perú | X | | ✓ | | X | | | ✓ | |
| Rep. Dominicana | | | | | | | | | |
| Uruguay | | | | | ✓ | ✓ | | | |
| Venezuela | | | | | X | ✓ | | | |

Cuadro No. 7

Países que han emitido legislaciones sobre algunos aspectos relativos al cambio climático

| PAIS | AÑO | ORDENAMIENTO | ASPECTO QUE REGULA |
|----------|-----------|---|---|
| Bolivia | 1992 | Ley General del Medio Ambiente. | La descaiga a la atmósfera de cualquier sustancia en forma de gases, vapores, humos y polvos que puedan causar daños a la salud o al medio ambiente. |
| Honduras | 1994 | Ley General del Ambiente. | Emisión de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas o móviles; índices de tolerancia sobre emisiones de humos y polvos. |
| Chile | 1994 | Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. | Planes de descontaminación de la atmósfera, normas de emisión, permisos de emisión transables, impuestos a las emisiones. |
| México | 1994-1995 | Normas oficiales mexicanas. Programa para mejorar la calidad del aire del Valle de México. | Niveles máximos permisibles de inmisión y emisión de contaminantes a la atmósfera. Establecer las estrategias, políticas e instrumentos para reducir la contaminación atmosférica del Valle de México. |
| Colombia | 1995 | Reglamento para la protección y control de la calidad del aire. | La contaminación del aire proveniente de fuentes fijas y fuentes móviles; normas de calidad del aire o niveles de inmisión; normas de emisión y descarga de contaminantes a la atmósfera. |

Cuadro No. 8

Países que han emitido legislaciones sobre algunos aspectos contemplados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica

| PAIS | AÑO | ORDENAMIENTO | ASPECTO QUE REGULA |
|---------|------|---|--|
| Panamá | 1992 | Ley por la cual se establecen incentivos y se reglamenta la actividad de reforestación de Panamá. | Bosques. |
| Perú | 1992 | Ley General de Pesca. | Protección de los recursos hidrobiológicos. |
| México | 1992 | Ley Forestal. Ley de Pesca. | Aprovechamiento sostenible de los bosques. Aprovechamiento de los recursos pesqueros y protección de la flora y fauna acuática. |
| Bolivia | 1992 | Ley del Medio Ambiente. | Uso sostenible de los bosques, la protección de la flora y fauna silvestre, recursos hidrobiológicos y áreas naturales protegidas. |

| PAIS | AÑO | ORDENAMIENTO | ASPECTO QUE REGULA |
|------------|------|--|---|
| Colombia | 1993 | Ley 99 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el sistema nacional ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. | Art. 1.2) De manera genérica señala que la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sustentable. Art. 5. Parágrafo 3. La política de cultivos forestales con fines comerciales de especies introducidas o autóctonas será fijada por el Ministerio de Agricultura. |
| Perú | 1993 | Constitución Política del Perú. | Art. 68 "El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas". |
| México | 1993 | Ley Federal de Sanidad Animal. | Sanidad Animal. |
| México | 1994 | Ley Federal de Sanidad Vegetal. | Sanidad Vegetal. |
| Cuba | 1993 | Decreto Ley No. 136 del patrimonio forestal y fauna silvestre. | Bosques y fauna silvestre. |
| Chile | 1994 | Ley No. 14.343 que regula derechos de nuevas variedades vegetales. | El derecho de obtener de una variedad vegetal nueva. |
| Cuba | 1994 | Decreto de Ley No. 153 de las regulaciones de sanidad vegetal. | La sanidad vegetal. /. |
| Honduras | 1994 | Ley General del Ambiente. | Agua continentales y marítimas, flora y fauna silvestre, bosques, áreas naturales protegidas y fauna marina. |
| Panamá | 1995 | Ley de Vida Silvestre. | Protección, conservación, restauración investigación, manejo y desarrollo de recursos genéticos. Protección de flora y fauna, áreas naturales protegidas. |
| Costa Rica | 1995 | Ley Orgánica del Ambiente. | Áreas naturales protegidas, recursos marinos, costeros y humedales, recursos forestales, aire, agua y suelo; diversidad genética, manejo de la diversidad biológica, protección de especies endémicas, en peligro o en vías de extinción, uso de la investigación y monitoria para definir programas y estrategias de protección. Comercio de especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción. Producción, manejo, extracción, comercialización, industrialización y uso del material genético de flora y fauna silvestre, productos y subproductos. |

Como se observa, son pocos los aspectos en los cuales podemos decir que México ha cumplido con los compromisos internacionales asumidos en la Cumbre de Río. Los cambios ocurridos parecieran más que ver con el acatamiento de las obligaciones convenidas en el TLC y su Acuerdo Paralelo. Así, podemos señalar que en México los cambios más importantes que a nivel de la gestión y la legislación ambientales han ocurrido desde junio de 1992, pasando por la entrada en vigor del TLC hasta la fecha, son los siguientes:

1. La gestión ambiental federal pasa de la SEDUE a la SEDESOL (1992) y de la SEDESOL a la SE- MARNAP (1994).

En efecto, en mayo de 1992 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de dar nacimiento a la Secretaría de Desarrollo Social, dependencia a la cual se le encomienda la vigilancia sobre el cumplimiento de la legislación ambiental cuando esta función no ha sido conferida expresamente a otra.

Colateralmente, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal devuelven a otras dependencias facultades que en su momento la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología había atraído a su seno. Así, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos asume facultades de protección de la contaminación de aguas y de flora y fauna silvestre; la Secretaría de Pesca la protección y conservación de las especies de flora y fauna acuáticas y la Secretaría de Marina la protección y regulación del aprovechamiento de las zonas marinas mexicanas.

Al interior de la nueva dependencia fueron creados, como órganos desconcentrados el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que asumieron las funciones que antes venía desarrollando la Subsecretaría de Ecología de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, correspondiendo al Instituto Nacional de Ecología las facultades eminentemente normativas y a la Procuraduría las de verificación y vigilancia.

En términos generales, puede decirse, según determina el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, que el Instituto Nacional de Ecología es el órgano encargado de expedir la normatividad aplicable a los distintos aspectos que comprende la materia ambiental, salvo en casos muy concretos en donde cumple funciones operativas, (tal es el caso de la evaluación del impacto ambiental o la administración de las áreas naturales protegidas).

Amén de lo anterior, otras dependencias del Gobierno Federal, tales como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Pesca y la Secretaría de Marina tienen encomendadas también sendas atribuciones en materia de vigilancia sobre el cumplimiento de legislación ambiental específica.

A nivel local se han creado procuradurías para la defensa del ambiente en los estados de Guerrero y Morelos, mientras que en las restantes entidades federativas se cuenta también con Subsecretarías, o Direcciones Generales, a las cuales se les han encomendado estas cuestiones.

Por otra parte, 529 municipios cuentan ya con regidores ecológicos y otros 319 con algún otro tipo de unidad administrativa con funciones en la materia.

El 28 de diciembre de 1994, nuevamente es modificada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en esta ocasión se da nacimiento a la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la cual, como sucedió en los tiempos de creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se le asignan casi todas las funciones en materia de gestión y aplicación de la legislación ambiental propiamente y de la legislación sectorial de relevancia ambiental. El día que se publicó su reglamento interior, en virtud del cual las oficinas de gestión creadas en tiempos de la SEDESOL, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología y otras más que anteriormente se encontraban dispersas en otras dependencias, se adscribieron a la nueva secretaría encargada de la gestión ambiental.

En esta tarea echar una mirada al derecho comparado sería desde luego ilustrativo y quizá podría ahorrar esfuerzos vanos andando a tientas un camino que ya se encuentra iluminado.

No obstante, si bien es cierto que la Secretaría de Desarrollo Social se erigió en 1992 como la principal autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental, su competencia se determinaba por exclusión, ya que sólo se le confirieron los aspectos que correspondiesen a otras dependencias o a otros niveles de gobierno.

Así, por ejemplo, respecto a la contaminación atmosférica se ha desarrollado todo un sistema complejo de reglas para determinar en qué casos corresponde a la Federación vigilar el cumplimiento ambiental y en cuáles esta facultad recae en los gobiernos locales o municipales. De manera genérica podemos mencionar que la contaminación atmosférica proveniente de fuentes móviles es de carácter local, a menos que se trate de transporte público federal o de vehículos en planta, en tanto que la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas puede ser de competencia local o federal, dependiendo de la rama industrial de que se trate, o bien, será federal en los casos deficientes fijas, cuya actividad contaminante afecte a dos o más entidades federativas, a otros países o se ubique dentro de la llamada zona conurbada de la Ciudad de México.

En materia de contaminación de las aguas existe un principio rector, según el cual la prevención y control de su contaminación, cuando se trata de aguas nacionales, corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por conducto de la Comisión Nacional del Agua, las atribuciones relativas a la inspección y vigilancia, quedando en cambio bajo la jurisdicción de la Secretaría de Desarrollo Social la expedición de la normatividad que deben cumplir dichas descargas.¹¹

Por lo que respecta a la contaminación del suelo, debe en primer lugar determinarse el agente contaminante, si se trata de residuos o materiales peligrosos la competencia asiste a la Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en lo que hace a la inspección y vigilancia, y por conducto del Instituto Nacional de Ecología, para la emisión de normas. Tratándose de plaguicidas, corresponde tanto a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como a la Secretaría de Salud ejercer las funciones de inspección y vigilancia.

En cambio, si se trata de contaminación derivada de desechos sólidos, la inspección y vigilancia so

bre este tipo de contaminantes recae en los gobiernos locales y municipales.

En materia forestal, las facultades de inspección y vigilancia general recaen en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y sólo por lo que hace al cumplimiento de los dictámenes de impacto ambiental o las restricciones de carácter ecológico que se incorporan en los programas de aprovechamiento, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental.

En cuanto a la protección de la flora y fauna silvestre y acuática, se presenta la participación fundamentalmente de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, cuando se trata de especies terrestres corresponde la función de vigilancia a la primera, mientras que cuando se trata de especies acuáticas corresponde a la segunda de las dependencias citadas.

Finalmente, en el caso de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y olores, dependiendo de la fuente emisora se prevé qué actos de inspección y vigilancia podrán ser realizados por autoridades federales o locales, por ejemplo, para el caso de la emisión de ruido corresponde a las Secretarías de Salud y de Desarrollo Social, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, ejercer los actos de inspección y vigilancia tratándose de fuentes de jurisdicción federal.

2. Se emiten las siguientes leyes sectoriales de relevancia ambiental:

| Ordenamiento | Fecha de publicación |
|---|----------------------|
| Ley Federal sobre Metrología y Normalización | 01-07-9 |
| Ley Minera | 2 |
| Ley Federal de Sanidad Vegetal | 06-06-9 |
| Ley Agraria | 2 |
| Ley Federal de Protección al Consumidor | 05-01-9 |
| Ley de Comercio Exterior | 4 |
| Ley de Inversión Extranjera | 26- |
| Ley de Aguas Nacionales | 2-92 |
| Ley Federal de Sanidad Animal | 24- |
| Ley de Navegación | 2-92 |
| Ley General de Asentamientos Humanos | 27- |
| Ley de Pesca | 7-93 |
| Ley de Adquisiciones y Obras Públicas | 27-12-9 |
| Ley Forestal | 3 |
| Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial | 01-12-9 |
| Ley Federal de Turismo | 2 |

11. Las atribuciones señaladas se ejercen con fundamento en los artículos 86 de la Ley de Aguas Nacionales, 133 de su Reglamento y 32 fracción XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Por otra parte, en 1992 también se emite un quinto reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.

3. En 1994 se reforma la Constitución Política para otorgar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal facultades legislativas en materia ambiental, con este fundamento, el 9 de julio de 1996 se emite la Ley Ambiental del Distrito Federal.¹²

4. Desde hace poco más de un año, se ha estado elaborando al interior de la SEMARNAP un proyecto de modificaciones a la LEGEEPA, que en diversas versiones ha sido puesto a la consideración de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, de las organizaciones no gubernamentales y del sector empresarial. Lo cierto es que ese proyecto muy poco tiene que ver con los principios en

5. marcados en la Conferencia de Río, que han sido la pauta de orientación para la evolución de la legislación ambiental en otros países, incluso de menor desarrollo que el nuestro.

Así las cosas, parece que la tarea que se tiene por delante no es la de elaborar un proyecto de modificaciones exclusivamente a la LEGEEPA, sino la de diseñar una agenda legislativa que permita contemplar paulatinamente la incorporación de los compromisos asumidos tanto en la Cumbre de Río como en otros convenios internacionales de los que México es parte signatoria, incluyendo desde luego el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. En esta tarea echar una mirada al derecho comparado sería desde luego ilustrativo y quizá podría ahorrar esfuerzos vanos andando a tientas un camino que ya se encuentra iluminado.

12. El Decreto respectivo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993.