

301809

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO



ESCUELA DE DERECHO

Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

55
2º ej.

ANALISIS Y CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
JAIME MORALES MORENO

PRIMERA REVISION:
LIC. ANA LUISA LOPEZ
GARZA.

SEGUNDA REVISION:
LIC. ABELARDO ARGÜELLO
ORTEGA.

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE CALIFICACION

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

PAGINA

INTRODUCCION	1
--------------	---

CAPITULO PRIMERO

EL MEDIO AMBIENTE COMO BIEN PATRIMONIAL

I. Notas preliminares.	5
II. Evolución histórica del medio ambiente como bien patrimonial.	8
III. El Medio Ambiente Mexicano como patrimonio del Estado.	14
1.- El art. 27 constitucional.	14
2.- El patrimonio del Estado.	16
3.- La administración de los Bienes del Estado.	29
4.- La planeación en la administración de los bienes del Estado.	40

CAPITULO SEGUNDO

EL MEDIO AMBIENTE EN LA POLITICA DE DESARROLLO

I. El Medio Ambiente Mexicano y el desarrollo económico.	51
II. El Medio Ambiente en el marco jurídico de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	68

CAPITULO TERCERO

EL DESEQUILIBRIO ECOLOGICO

I. La explotación y degradación de los recursos.	76
1.- La destrucción de los bosques.	76
2.- El deterioro del suelo.	79
3.- La contaminación.	82
4.- La extinción de la fauna silvestre.	92
II. La repercusión económica resultante del desequilibrio ecológico.	97

CAPITULO CUARTO

LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

I. Antecedentes históricos.	102
II. Naturaleza jurídica.	114
III. Estructura de la ley.	122
IV. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente y la política ambiental.	138
1.- La planeación de la política ambiental.	138
2.- La Política ambiental en México.	140
3.- Comentarios a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Política Ambiental en México.	152
CONCLUSIONES	167
PROPUESTAS	172
BIBLIOGRAFIA	173

I N T R O D U C C I O N

Con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la política ambiental mexicana se consolida jurídicamente, pero existen diversos factores que impiden que se cumpla con una defensa integral del medio ambiente.

El presente trabajo aborda precisamente el tema de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Política ambiental, y trata los principales problemas que obstaculizan la protección del medio ambiente mexicano.

Nuestra preocupación, como la de muchos otros mexicanos por el acelerado proceso de destrucción de los ecosistemas naturales de México, es el motivo que dió origen a la realización del presente trabajo que se presenta.

La cuestión ambiental, ha generado nuevas temáticas en el campo del Derecho debido a la necesidad de proteger a los recursos naturales que en la actualidad se conciben como un potencial productivo por lo que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que es el principal ordenamiento jurídico sobre esta materia, y la política ambiental, deben adecuar sus planteamientos a esa necesidad, pues la legislación ambiental no sólo debe existir, sino operar

eficazmente en la sociedad en un lugar y tiempo determinados.

Ahora bien, la tesis se integra por cuatro capítulos; contemplando el primero de ellos las generalidades acerca del Medio Ambiente como bien Patrimonial.

El segundo capítulo se refiere a la importancia que tiene el me dio ambiente en el desarrollo de México con una panorámica de los prin cipales recursos naturales renovables y una visión generalizada de las funciones que a ese respecto tienen las Secretarías de Estado.

En el siguiente capítulo se presenta un panorama general del de sequilibrio ecológico con la consiguiente repercusión del problema.

En el capítulo cuarto se presenta un análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de acuerdo a la evolución histórica del Derecho Ambiental en México, a la naturaleza jurídica y a la estructura de la Ley.

Además se hace un análisis de la política ambiental y la Ley Ge neral del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus rela ciones entre sí y las consideraciones respecto de los principales pro blemas que enfrentan.

Finalmente, en virtud de que el Derecho Ambiental es una disciplina poco estudiada y en previsión de alguna insuficiencia en la integración del presente trabajo de investigación que hoy se analiza, pido a éste H. Jurado su benevolencia al evaluarlo, tomando en consideración el propósito honesto de superación profesional y académica de mi parte.

CAPITULO PRIMERO

EL MEDIO AMBIENTE COMO BIEN PATRIMONIAL

- I. Notas preliminares.
- II. Evolución histórica del medio ambiente como bien patrimonial.
- III. El Medio Ambiente Mexicano como patrimonio del Estado.
 - 1.- El art. 27 constitucional.
 - 2.- El patrimonio del Estado.
 - 3.- La administración de los Bienes del Estado.
 - 4.- La planeación en la administración de los Bienes del Estado.

CAPITULO PRIMERO

EL MEDIO AMBIENTE COMO BIEN PATRIMONIAL

I. Notas preliminares.

De la misma forma que el Estado ha incorporado como función pública la rectoría del desarrollo económico y social, la defensa del medio ambiente se ha integrado de manera primordial dentro de las funciones de la administración pública en muchos países del mundo. Esta situación se ha dado en la medida en que el problema ambiental se ha convertido en uno de los principales problemas en el planeta, de esta manera se han creado dentro de los órganos administrativos, dependencias encargadas de procurar que ésta protección ambiental llegue a buen fin.

Pero como en muchas ocasiones el Estado debe resolver problemas a corto plazo por lo que la protección a la naturaleza ha pasado a un segundo plano, esto en gran medida porque los criterios productivos de la mayoría de las naciones se contraponen con la idea de salvaguardar siempre los ecosistemas naturales.

El derecho en éste sentido es el encargado de resolver tal dilema, es decir, va a tratar de destablecer un justo equilibrio entre los criterios productivos particulares o sociales y los criterios ecológicos, siempre que se parta de la base de que el derecho del medio am-

biente tiene que ver con la protección a la vida sobre la tierra aunque este concepto sea muy genérico.

Si partimos de la base que el derecho del medio ambiente o derecho ambiental tiene que ver con la protección de la vida sobre el planeta, está claro que lo que se debe procurar defender son las condiciones que hasta ahora han hecho posible que la vida en el mundo exista, y son precisamente esas condiciones las que el Estado ha procurado mantener desde que integró como una de sus funciones la protección al ambiente o "gestión ambiental" ya que al mantener esas condiciones que hacen posible la vida se está consiguiendo lo que se conoce como equilibrio ecológico.

En éste sentido, uno de los aspectos básicos en que el derecho del medio ambiente o derecho ambiental se basa es precisamente en la idea de conseguir espacios para la defensa de la naturaleza dentro del aparato público, espacios que deberán siempre ser capitalizados de manera clara, precisa, ordenada y con bases de sustentación mediante la lla mada política ambiental.

La integración de la función pública ambiental en la estructura administrativa del Estado o administración central, encuentra un gran obstáculo en el hecho de que dicha estructura administrativa se encuentra dividida en sectores tradicionales, muchos de los cuales han venido ejerciendo a lo largo del tiempo funciones ambientales, por lo que inte

grar todas las funciones en un organismo autónomo resulta difícil, por lo que aunque hoy en día en varios países del mundo existen órganos administrativos de gestión ambiental, no se han podido integrar absolutamente todas las funciones en uno sólo cosa que además sería erróneo, debido a que la defensa del medio ambiente integral es un concepto que abarca un sinnúmero de elementos a tomar en cuenta.

II. Evolución histórica del medio ambiente como bien patrimonial.

A lo largo del tiempo, el medio ambiente ha tenido consideraciones diversas desde la aparición de los primeros seres humanos sobre la tierra; estas concepciones están relacionadas con la concepción propia mente dicha del medio ambiente que ha tenido el hombre.

En un principio no se tenía una visión sistemática y conjunta de lo que significaba el entorno en el que el propio ser humano se desenvolvía, pues esa visión se limitaba a conceptuar los elementos ambientales aislados como el agua, el aire, el suelo, etc.

En realidad el hombre comenzó a tener una concepción definida del medio ambiente al tiempo que apareció el concepto de propiedad privada, pues la idea del ser humano de contar con bienes para satisfacer sus necesidades ha sido una idea esencial de supervivencia y el medio ambiente siempre ha sido el proveedor de dichos bienes.

De ésta manera, fué evolucionando el sistema capitalista en el mundo entero y se generalizó la idea o el concepto de la propiedad privada, en donde se ha permitido la apropiación de las cosas que la naturaleza no hubiere hecho común a todos los hombres. En realidad la vigencia de este principio se ha mantenido hasta nuestros días, aunque ha cambiado, o de alguna manera se ha modificado con la aparición del

socialismo. Ahora bien, cuando surgió en la humanidad el sistema capitalista y posteriormente el socialista, el Estado asumió como una de sus funciones la de proteger al ambiente, claro que esta protección se visualizó de manera distinta en los diferentes países aunque en todos fué común que dicha protección fuera de manera sectorial, es decir a los diferentes elementos ambientales y no al medio ambiente como un todo.

En los principios la protección al medio ambiente no se realizó porque el hombre comprendiera que el ambiente se deterioraría de tal manera que inclusive su propia existencia peligraría, sino más bien se dió por una defensa del territorio que los diferentes grupos humanos consideraban como propio y que protegían de otros grupos invasores; inclusive ni siquiera existía la palabra "ecología", palabra que fue introducida por primera vez en 1869 por el alemán Ernst Haeckel para designar una disciplina que estudia las relaciones entre el hombre y su ambiente, disciplina que se consideró como rama de la biología.

Al asumir el Estado la función de proteger la naturaleza necesariamente se tuvo que considerar como un patrimonio valioso, patrimonio, que debe protegerse una vez que se ha visualizado la problemática que el daño a la naturaleza causa, de esta manera ha surgido la gestión pública ambiental y que en el mundo entero se ha generalizado como una gestión administrativa a cargo del gobierno.

Para poder realizar esta gestión ambiental administrativa se han debido diseñar en todo el mundo estrategias, planes y programas que se han dado en llamar "política ambiental" aunque en los distintos países del mundo han surgido diferentes tendencias político-administrativas de gestión ambiental: (1)

Esta protección al medio ambiente se ha estructurado dentro de la administración pública, dependiendo de la forma de gobierno de los distintos países y de las distintas estructuras administrativas de estos.

Desde luego y como mencionamos anteriormente la conceptualización del medio ambiente como bien patrimonial se entiende de manera distinta en los países capitalistas de como se entiende en los socialistas pues en estos últimos la idea de la función social de la propiedad es decisiva y el medio ambiente es considerado como patrimonio absoluto del Estado.

La idea de proteger al medio ambiente como un bien patrimonial se comenzó a dar desde los inicios en que se entendió al medio ambiente como tal, por lo que en este sentido los diferentes países han teni

(1) CABRERA ACEVEDO, Lucio: "Las políticas del ambiente en los problemas urbanos" en: Comunicaciones Mexicanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado", México, U.N.A.M. la Ed., pág. 49.

do que establecer un sistema jurídico de defensa del ambiente, y esto no solamente por el concepto de soberanía, sino para proteger la naturaleza de los propios habitantes de cada nación, pues a lo largo de la historia se ha tenido conciencia de que los propios nacionales de cada país son los principales actores en la destrucción de los ecosistemas.

Claro que por principio se comenzaron a defender los recursos naturales no renovables como el caso de los minerales, pues estos son fuente de riqueza y más que nada se procuró su regulación para así conservarlos. En relación a los recursos naturales renovables, como son el agua, el aire, el suelo, la flora y la fauna; tal protección se comenzó a dar en épocas más recientes de que en Francia "en 1382 Carlos VI, publicó un edicto prohibiendo la emisión de humos; (2) no fué sino hasta la década de los setentas cuando en el mundo se comenzó a legislar sobre el medio ambiente, y así comenzaron a aparecer los sistemas administrativos del medio ambiente en varios países del mundo.

El primer antecedente de lo que podríamos llamar la primera esfera administrativa de protección al ambiente la encontramos en Francia en 1946 cuando se decretó la formación de un Consejo Nacional de Protección de la Naturaleza dentro del Ministerio de Educación Nacional.

(2) VIZCAINO MURRAY, Francisco: "La Contaminación en México", México, Ed. Porrúa, 1a. ed. pág. 32.

Ahora bien, si bien es cierto que esa primera esfera administrativa creada en Francia, no sentó las bases para que los demás países europeos integraran la protección a la naturaleza, dentro de sus sistemas de la Administración Pública, sí sirvió como antecedente moderno de la legislación ambiental, y como preámbulo para que hoy día casi todos los países del mundo tengan algún órgano administrativo dentro del gobierno que se ocupe del medio ambiente y que como mencionamos se conoce como "Gestión Ambiental".

Existen países donde se ha logrado un alto desarrollo en los sistemas de gestión ambiental, como es el caso de la República Federal Alemana, hoy Alemania unificada, o los Estados Unidos de América, países éstos que cuentan con una estructura administrativa fuertemente sectorizada, que es lo que le da fuerza a la gestión ambiental pues los ministerios del ambiente de los respectivos países, delegan muchas funciones a los gobiernos de los Estados, pero siempre con una directriz central.

En Latinoamérica destaca el caso de Venezuela pues en 1976 se creó el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, que por primera vez acaparó las funciones de protección de la naturaleza que anteriormente se encontraban en los Ministerios de Obras Públicas, de Agricultura y Cría, de Sanidad y Asistencia Social y de Minas e Hidrocarburos; destaca igualmente el caso de Brasil con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.

En nuestro país la consideración patrimonial del Medio Ambiente, la encontramos con la aparición del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y que analizaremos más adelante, pero el desarrollo de la gestión ambiental dentro de la Administración Pública data del año de 1972 bajo la vigencia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 con la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud, aunque ésta Subsecretaría desapareció con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual incluyó entre otras cosas la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

III. El Medio Ambiente Mexicano como patrimonio del Estado.

1. El artículo 27 constitucional.

El patrimonio nacional es un concepto muy amplio, que abarca como veremos más adelante un gran número de propiedades y recursos que el Estado ha acumulado a lo largo de la historia, y el artículo 27 constitucional, determina la forma de propiedad de ese patrimonio.

En esencia se refiere a la naturaleza derivada de la propiedad privada sobre las tierras y aguas nacionales en el párrafo inicial que a lo largo del tiempo ha sufrido modificaciones. De esta manera, el texto menciona que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cuál ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

De esta forma la propiedad privada existente sobre esos bienes quedó vinculada en la Constitución a la propiedad que la Nación Mexicana ha tenido y tiene sobre dichos bienes y debido a ello es que puede constituir la propiedad privada al momento de transmitirla a los particulares.

El segundo principio consagrado dentro del artículo 27 constituy

cional se encuentra en la primera parte del párrafo tercero y éste es el de la función social de la propiedad privada. Este principio se formula diciendo que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". De este modo, queda claro que los tributos propios del dominio, pueden ser limitados por razones de interés público.

En este caso, la norma se refiere a toda clase de bienes y no únicamente a las tierras y aguas, al igual de lo que ocurre en el párrafo segundo que se refiere a las "expropiaciones"; así debe entenderse que comprende todos los bienes.

En el artículo 27 constitucional se consagra además un tercer principio en virtud del cual la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación. Este principio, lo encontramos en el propio párrafo tercero y de igual forma destaca la "función social de la propiedad privada" (3).

La relevancia ambiental de este principio es fundamental, pues marca como idea fundamental la conservación de los elementos naturales

(3) BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", México. Ed. Porrúa, 1979. T. III. pág. 328.

susceptibles de apropiación. Esto es, queda bien de manifiesto la defensa que éste precepto constitucional consagra a la naturaleza dándole el carácter de bien patrimonial con la premisa siempre de "cuidar su conservación".

En el mismo párrafo tercero se establece de manera expresa lo que podríamos considerar como la base constitucional más importante referente a la defensa del medio ambiente, pues precisa que se dictarán las medidas necesarias para: "establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques". Ahora bien, en este sentido el artículo 27, si bien es cierto que sólo nos refiere a los elementos naturales susceptibles de apropiación, es necesario tener en cuenta que estos elementos ambientales son protegidos en virtud de los beneficios que producen al hombre y como éste párrafo consagra la función social de la propiedad privada, podemos deducir que el medio ambiente es considerado como patrimonio social.

El artículo 27 constitucional, determina también las modalidades de los bienes que pertenecen a la Federación, a las entidades federativas, al Departamento del Distrito Federal y a los municipios, las cuales analizaremos más adelante.

2. El patrimonio del Estado.

El concepto de patrimonio del Estado, se encuentra ligado a la finalidad que históricamente se le ha venido asignando al propio Estado y por la cual su existencia se justifica.

Podemos entender al patrimonio un conjunto de derechos y obligaciones de una persona apreciables en dinero y considerados como una universalidad de derecho.

El Estado posee a título de propietario un conjunto de bienes como propiedades, recursos o inversiones que en conjunto constituyen su patrimonio y que ha venido acumulando a lo largo del tiempo como resultado de su actividad normal.

Este patrimonio del Estado es destinado para la prestación directa o indirecta de los servicios públicos o bien para la realización de los objetivos del propio Estado, por lo que éste debe procurar la preservación de los bienes que en conjunto constituyen su patrimonio.

El Estado ejerce sobre su patrimonio un derecho real de propiedad, pero siempre dirigido hacia el interés general, lo que es una modalidad al concepto tradicional de propiedad.

El patrimonio nacional se compone, de acuerdo al artículo primero de la Ley General de Bienes Nacionales, de Bienes de dominio público

co de la Federación y de Bienes de dominio privado de la Federación aunque en realidad no es sino una parte del patrimonio nacional el que regula esta ley, ya que los Estados, el Distrito Federal, los Municipios, las Instituciones Paraestatales y las empresas privadas de interés público poseen bienes que comprenden el dominio nacional.

Andrés Serra Rojas dice que "el dominio nacional o dominio del Estado es una expresión muy amplia que comprende todos los bienes corporales e incorporales, muebles e inmuebles, que pertenecen a las diversas entidades públicas, sometidos a un régimen de derecho público y sólo por excepción a un régimen de derecho privado".(4)

De esta forma podemos decir que el patrimonio nacional se divide en:

- a) Los bienes de la Federación;
- b) Los bienes de las entidades federativas;
- c) Los bienes del Departamento del Distrito Federal;
- d) Los bienes de los Municipios;
- e) Los bienes de las Instituciones Paraestatales;
- f) Los bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

(4) SERRA ROJAS, Andrés: "Derecho Administrativo", México, Ed. Porrúa, 13 Ed., T. I, pág. 157.

a) Los bienes de la Federación:

Como ya se mencionó, los bienes de la Federación están regulados en la Ley General de Bienes Nacionales y divididos en bienes de dominio público y en dominio privado de la Federación.

Los de dominio público, son los aprovechados por la comunidad sin que puedan ser aprovechados por los particulares, aunque en ocasiones existan concesiones por parte del Estado, pero en base siempre al interés social; los de dominio privado, en cambio, son los que están sujetos a un régimen semejante al de los particulares por lo que se aplica supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal en su regulación. Menciona Serra Rojas en relación a los bienes de dominio privado que "debe estimarse que su situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, desprenderse de ellos, porque no es conveniente convertir al Estado en un rentista".(5)

El artículo segundo de la Ley General de Bienes Nacionales precisa que "Son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafo cuarto, quinto y octavo y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos;

(5) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pág. 227.

- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3o. de esta Ley;
- IV. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalineables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipos de la flora y de la fauna; las colecciones cientifi-

cas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archi
vos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cin
tas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imáge-
nes y sonidos y las piezas artísticas o históricas de los mu-
seos; y

- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Fe
deración o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional".(6)

Por otra parte, el artículo tercero de la mencionada Ley, indi-
ca que "Son bienes de dominio privado:

- I. Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2o. de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal considerados por la legislación común como vacantes;
- IV. Los que hayan formado parte de entidades de la administración Pública paraestatal, que se extingan; en la proporción que corresponda a la Federación.

(6) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes", México, Ed. Porrúa, 1a. Ed. pág. 353.

- V. Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;
- VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero;
- VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquéllos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología".(7)

De acuerdo con estos dos artículos expuestos, existe una diferencia en cuanto a los bienes de la Federación, ya que el dominio público y el dominio privado denotan un régimen jurídico diverso. Las

(7) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras Leyes", México, Ed. Porrúa, 2a. Ed. pág. 355.

formas en que la Federación puede adquirir bienes son: la expropiación, la requisición, la reversión, la adjudicación, la nacionalización, el decomiso, el descubrimiento y el suministro; las cuáles están sometidas a un régimen de derecho público, pero también existe la prescripción la cuál está regulada en el Código Civil. Ahora bien, no se destinen al interés social, pues el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales marca que pueden ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular.

De igual forma, en relación a los bienes de la Federación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos habla en el artículo 27 y en los artículos 42 a 48 del territorio nacional.

Podemos decir que el Estado ejerce derechos territoriales sobre:

- a) La parte terrestre y el subsuelo;
- b) Las aguas interiores;
- c) Sus aguas territoriales;
- d) La plataforma submarina y su subsuelo;
- e) El espacio aéreo;
- f) Los ríos y lagos que crucen la línea divisoria del país y la parte correspondiente a los que sirvan de frontera y
- g) La zona marítima económica exclusiva.

En general es el propio artículo 27 constitucional, el que defi

ne la naturaleza del derecho que la nación tiene sobre su territorio y demás bienes que en él se encuentren, ya que nos habla de una propiedad originaria al mencionar a la letra que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

El párrafo cuarto reformado del artículo 27 constitucional precisa el dominio directo de la Nación de todos los recursos naturales del suelo y subsuelo y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Así mismo, el párrafo quinto señala que son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas, lagos, ríos, canales y demás corrientes de agua, así como de todos los ríos y lagos que sirvan de límite al territorio nacional o que crucen la línea divisoria de la República.

El párrafo tercero del propio artículo 27, al igual que el artículo 14, marcan limitaciones al derecho de propiedad estableciendo la propiedad como una función social, en este sentido el párrafo segundo indica que la expropiación será por causa de utilidad pública.

De igual manera, el artículo 28 párrafo noveno constitucional, en relación a los bienes de la Federación, marca que el Estado podrá concesionar el uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.

Por otra parte, el artículo 132 constitucional precisa que los bienes de uso común estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión. En este sentido el artículo 2o. de la Ley General de bienes Nacionales señala que: "Son bienes de dominio público: Los de uso común".

b) Los bienes de las entidades federativas:

En cuanto a los bienes de las entidades federativas, el artículo 27 constitucional en su fracción VI establece la plena capacidad para adquirir los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; igualmente el artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales en su fracción V precisa que los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Estados y Municipios, están destinados a un servicio público, y por lo tanto se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2o.

c) Los bienes del Departamento del Distrito Federal:

De igual forma, el propio artículo 27 fracción VI constitucio-

nal, otorga al Distrito Federal la plena capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

d) Los bienes de los Municipios:

Al igual que los Estados y el Distrito Federal, el artículo 27 fracción VI constitucional otorga a los municipios la plena capacidad para adquirir los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Por otra parte, la fracción segunda del artículo 115 constitucional, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. De igual forma, la fracción IV del propio artículo 115 dispone que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.

e) Los bienes de las instituciones paraestatales:

Es el artículo 40 de la Ley General de Bienes Nacionales el que se refiere a los bienes de las instituciones paraestatales ya que en su párrafo segundo determina que las entidades paraestatales, únicamente podrán adquirir, poseer o administrar los inmuebles que sean estrictamente necesarios para el cumplimiento de su objeto o fines. El mismo precepto en su párrafo primero ordena que cuando se autorice a alguna entidad paraestatal a enajenar alguno de los inmuebles que integran su patrimonio, las dependencias y entidades de la administración pública

federal gozarán del derecho de preferencia para adquirir tales bienes. Para los efectos de este artículo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología boletinará los datos de los inmuebles de que se trate, a fin de que dentro de un término de treinta días naturales se ejerza el derecho concedido.

f) Los bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

El Estado en ocasiones se ve obligado a intervenir en algunas de las actividades que regula el derecho privado por tratarse de materias que se relacionan con el interés colectivo, tal es el caso de las empresas privadas de interés público o empresas de participación estatal.

Las diversas doctrinas económicas se refieren al intervencionismo estatal de manera distinta, por ejemplo el liberalismo lo rechaza, mientras que las doctrinas opuestas pugnan incluso por un intervencionismo radical. De cualquier modo, es precisamente en el intervencionismo estatal en la economía, donde encontramos una real comunidad entre el derecho público y el derecho privado. En relación a dicha concordancia entre el derecho público y el privado, Ignacio Galindo Gárfias expresa que: "Es posible que la solución de esa supuesta antinomía o contradicción entre las ramas del Derecho, se pueda encontrar coordinando o armonizando entre sí los dos grupos de normas que reconocen una misma última finalidad: La posibilidad de realizar la convivencia ordena-

da dentro de la justicia y la seguridad entre los individuos como particulares y entre ellos y los grupos sociales organizados (la familia, los municipios, el Estado y aún dentro de la comunidad de las naciones)". (8)

Las empresas privadas de interés público se constituyen bajo las formas del derecho privado, y es precisamente el propio derecho privado el que rige sus relaciones jurídicas aunque con ciertas modalidades impuestas por las leyes administrativas, como por ejemplo: las referentes a las disposiciones fiscales.

En la Constitución, existen dos preceptos que aluden a las empresas de participación estatal, uno es el artículo 93 párrafo segundo que precisa: "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen a sus respectivos ramos o actividades". El otro precepto es el artículo 123 Apartado A, que en su fracción XXXI indica que: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia

(8) GALINDO GARFIAS, Ignacio: "Derecho Civil", México, Ed. Porrúa 4a. ed. pág. 82.

cia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:
b) Empresas. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

El artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incluye como entidades de la administración pública paraestatal a las empresas de participación estatal y los artículos 46 y 48 las dividen en empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria respectivamente.

Del análisis de todos y cada uno de los preceptos anteriormente enunciados y que de una u otra forma se refieren al patrimonio del Estado, podemos resumir que éste está encaminado a la realización de los fines del Estado.

De igual forma nos damos cuenta que la propiedad está sujeta a las modalidades que dicte el interés público y a las restricciones y limitaciones que determina la Constitución, pues de hecho realiza una función social.

3. La administración de los bienes del Estado.

Tanto el gobierno federal como el local, es decir, el de las Entidades Federativas se ejerce a través de los tres poderes: Ejecutivo,

Legislativo y Judicial. En relación al Gobierno Federal, los tres poderes están previstos en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cuanto al gobierno de las Entidades Federativas, encontramos estos tres poderes regulados en los artículos 40, 41 y 115 al 122 de la Ley fundamental.

El gobierno municipal, está a cargo del Ayuntamiento que aunque en ciertos casos tiene facultad de iniciativa de leyes y en algunos otros cuenta con juzgados municipales, no se puede hablar de una verdadera división de poderes. El Ayuntamiento realiza funciones administrativas previstas en el artículo 115 de la Constitución.

La separación de poderes implica la distribución de las diferentes funciones, de tal manera que al Poder Legislativo se le atribuye la función Legislativa; al Poder Judicial, la función jurisdiccional y al Poder Ejecutivo, la función administrativa.

La función Legislativa, está encaminada a establecer las normas jurídicas generales del país la función jurisdiccional, está dirigida a resolver las controversias, es decir, va a declarar el derecho; y la función administrativa, está orientada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, esto es, va a ejecutar las leyes particularizando su aplicación.

El artículo 50 constitucional, precisa que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Poder Judicial, está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, los Tribunales Unitarios de Circuito en materia de apelación y los Juzgados de Distrito. (artículo 94 de la Constitución).

El Poder Ejecutivo reside en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 de la Constitución) y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (artículos 90 a 93 de la Constitución); por la Procuraduría General de la República (artículo 102 párrafo quinto de la Constitución); por el Jefe del Departamento del Distrito Federal (artículo 73 fracción VI de la Constitución) y por los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal (artículos 90 y 35 de la Constitución).

Como ya mencionamos, la función administrativa es la que corresponde normalmente al Poder Ejecutivo, y el organismo más importante del Poder Ejecutivo Federal, es la Administración Pública.

La Administración Pública está constituida por diversos órganos

del Poder Ejecutivo Federal, los cuales están sujetos a normas jurídicas específicas. Estos órganos jurídicos son centralizados, desconcentrados y paraestatales.

A estos órganos se le agregan las empresas privadas de interés público. Entre los órganos centralizados encontramos a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos; los órganos desconcentrados se encuentran también dentro del régimen de la centralización administrativa pero están dotados de ciertas facultades exclusivas con objeto de un mejor desenvolvimiento; los órganos paraestatales, en cambio, sí mantienen un régimen jurídico especial, y están integrados por el conjunto de instituciones, organismos, empresas de economía mixta, patrimonios públicos que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado.⁽⁹⁾

La Administración Pública, está reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 69 de la misma, el cual ordena que el Presidente de la República deba rendir ante el Congreso de la Unión, un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país.

En este sentido, Miguel Acosta Romero, dice que Administración

(9) SERRA ROJAS, Andrés: Op. Cit. en p. 6, pág. 613.

Pública "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente. Siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".(10)

El artículo 90 de la Constitución, señala que "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Es el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el que se refiere a la administración pública centralizada y paraestatal al mencionar a la letra que: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

(10) ACOSTA ROMERO, Miguel: "Teoría General del Derecho Administrativo", México, Ed. Porrúa, 4a. ed. pág. 63.

De la misma forma, el propio artículo 10. señala que la administración pública paraestatal, estará compuesta por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

El título segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refiere a la administración pública centralizada pero en concreto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, ya que como menciona el artículo primero de la misma ley, también está integrada por la Presidencia de la República (arts. 80 a 93 de la Constitución), y por la Procuraduría General de la República (art. 102 de la Constitución y art. 40. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Las Secretarías de Estado representan al Ejecutivo en cada una de las ramas de la administración pública, es decir, auxilian al propio Presidente de la República en los distintos negocios del orden administrativo.

De acuerdo al artículo 89 fracción II de la Constitución, el Presidente de la República podrá nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho.

El artículo 92 de la Constitución dispone que: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán abedecidos". A ésto se le conoce como "refrendo ministerial".

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa que: Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Secretaría de Pesca.

Departamento del Distrito Federal.

Varias son las Secretarías de Estado dentro de cuyas funciones se incluye de manera directa o indirecta el manejo de algunos bienes del Patrimonio Nacional; sin embargo, es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la encargada de llevar la administración de los bienes del Patrimonio Nacional, pues el artículo 8o. de la Ley General de Bienes Nacionales precisa que: salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo siguiente:

- I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los que de hecho se utilicen para dichos fines y los equiparados a éstos conforme a la ley, así como las plazas, paseos y parques públicos construidos en inmuebles federales;
- II. Administrar en términos de ley y ejercer la posesión de la Nación sobre las playas marítimas, la zona federal marítimo ter

tre y los terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales que no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;

- III. Otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio público;
- IV. Intervenir en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los bienes inmuebles federales, y en su caso celebrar los contratos relativos para el uso, aprovechamiento y explotación de los mismos; de acuerdo con las bases, criterios y lineamientos de política que establezca;
- V. Determinar las normas y establecer las directrices aplicables para que conforme a los programas a que se refiere esta ley, intervenga en representación del Gobierno Federal, en las operaciones de compra-venta, donación, gravamen, afectación u otras por las que la Federación adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles. En los mismos términos, autorizar los actos jurídicos que celebren las entidades paraestatales de la administración pública federal, por los que se adquiera o transmita la propiedad sobre inmuebles;
- VI. Evaluar y revisar las operaciones inmobiliarias a que se refiere esta ley; que realicen las entidades paraestatales;
- VII. Proponer al titular del Ejecutivo Federal la participación estatal en empresas o asociaciones, o la construcción de fideicom-

sos dentro de cuyo objeto social o fines se encuentre la realización de operaciones inmobiliarias. La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá siempre en los contratos de fideicomiso que celebre el Gobierno Federal, el carácter de fideicomite;

- VIII. Aprobar y registrar los contratos de arrendamiento que con el carácter de arrendatarias celebren las dependencias de la administración pública federal, o las que como arrendadoras o arrendatarias celebren las entidades paraestatales, respecto de bienes inmuebles, revisar periódicamente dichos contratos y vigilar su cumplimiento, de conformidad con las políticas que determine la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La celebración de los contratos a que se refiere esta fracción deberá basarse en la justipreciación de rentas que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales;
- IX. Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;
- X. Solicitar de la Procuraduría General de la República el ejercicio de la acción reivindicatoria de los bienes de la Nación, y
- XI. Ejercer a nombre y representación del Gobierno Federal la facultad o derecho de reversión, respecto de la propiedad inmobiliaria federal, salvo disposición legal en contrario.

La Secretaría de Relaciones Exteriores será competente para adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinará la forma y términos en que se llevará a cabo el control y aprovechamiento de dichos bienes, de conformidad con esta ley y sus reglamentos.

Es necesario aclarar que el Ejecutivo Federal tiene otras facultades respecto de los bienes patrimoniales, en concreto de los bienes de dominio público; éstas están reguladas en el artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual determina que: "Corresponde al Ejecutivo Federal:

- I. Declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendido dentro de alguna de las disposiciones de esta ley;
- II. Incorporar al dominio público, mediante decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación;
- III. Desincorporar del dominio público, en los casos en que la ley lo permita, y así mismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público;
- IV. Dictar las reglas a que deberá sujetarse la política, vigilancia y aprovechamiento de los bienes del dominio público y tomar

medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos, así como a remover cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para su uso o destino;

- V. Anular administrativamente los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades, funcionarios o empleados que carezcan de la competencia necesaria para ello, o los que se dicten con violación de un precepto legal o por error, dolo o violencia, que perjudiquen o restrinjan los derechos de la Nación, sobre los bienes de dominio público o los intereses legítimos de terceros, y
- VI. En general, dictar las disposiciones que demande el cumplimiento de esta ley o de las demás específicas a que estén sometidos los bienes de dominio público.

Las facultades que este artículo señala se ejercerán por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dándose en el caso de la fracción V, la intervención que corresponde a la dependencia a la que por ley corresponde al ramo".

4. La Planeación en la Administración de los Bienes del Estado.

Las leyes reglamentarias de algunos de los textos constitucionales, aluden en cierta forma a una planeación del desarrollo económico como es el caso del artículo 27 de la Constitución y sus leyes regla-

mentaria del ramo del petróleo y la minería; sin embargo, otros textos se refieren en forma directa a la Planeación como es el caso del artículo 25 de la Constitución.

Este artículo, encuadrado dentro del capítulo de las garantías individuales es el que define en sí la política del Desarrollo Nacional Integral en base a una Planeación pues a la letra dice: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asímismo podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

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 naturales, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunicadas, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen

los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

Este artículo, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 es el que sienta las bases, de la nueva política económica en base a una Planeación, e incluso, eleva a rango constitucional a la Planeación del Desarrollo.

Además del artículo 25, el 3 de febrero de 1983, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación otras reformas a diversos textos constitucionales que se refieren a la Planeación.

Se modificó el artículo 26 de la Constitución, que ahora precisa que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo urbano nacional con el objeto de lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Señala además que el Ejecutivo, estará facultado para establecer los procedimientos de participación y consulta popular para incorporarlos al Plan Nacional de Desarrollo, al cual se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, de esta forma la planeación será democrática. Indica también, que en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la inter-

vención que señala la ley.

Se adicionaron al artículo 27 de la Constitución, las fracciones XIX y XX; las cuales se refieren a la intervención del Estado en la impartición de la justicia agraria y en la promoción por parte del Estado para la realización del Desarrollo Rural Integral y el fomento de la actividad agropecuaria y forestal, además de legislar en materia de planeación y organización de la producción agropecuaria.

Al artículo 73 de la Constitución le fueron adicionadas las fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F las cuales establecen que el Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; sobre programación, promoción, concentración y ejecución de acciones del orden económico, especialmente las referentes al abasto y producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios y para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

El 5 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Planeación que abroga a la Ley General de Planeación de la República, y que viene a darle un nuevo régimen jurídico al proceso de planeación.

Esta Ley consta de 44 artículos, y en su artículo 3o. precisa que: "Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

Establece que el encargado de conducir la planeación nacional del desarrollo es el Ejecutivo Federal con la participación de los grupos sociales (artículo 4o.) y de las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal (artículo 9o.).

Muy importante en esta Ley, resulta el Sistema Nacional de Planeación Democrática del cual forman parte las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en especial las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, aunque las demás dependencias de la Administración Pública Federal y entidades paraestatales intervendrán también en la elaboración del Plan Na-

cional de Desarrollo y en la elaboración de los programas sectoriales respecto de las materias que les competen.

Con relación al Sistema Nacional de Planeación Democrática, esta Ley, establece de manera fundamental la participación de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese su opinión en la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere la Ley. Esto será posible a través de los foros de consulta popular que al efecto se convocarán.

De igual forma, la Ley, establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda aunque podrá contener consideraciones y proyecciones a más largo plazo. (artículo 21).

La Ley determina además que deberán ser elaborados programas sectoriales, regionales y especiales, los cuales observarán congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo al igual que los programas institucionales que elaborarán las entidades paraestatales, que además de sujetarse a las previsiones contenidas en el Plan, se sujetarán también a las contenidas en el programa sectorial correspondiente.

La Ley prevee que para la consecución de los objetivos de la planeación nacional, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera para que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo. En todos los casos deberá considerarse la participación que corresponda a los municipios (artículo 33).

El capítulo sexto de la Ley, se refiere a la concertación e inducción y establece que el Ejecutivo Federal por sí o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados. Esta concertación será objeto de contratos o convenios que se considerarán de derecho público.

El artículo 41 establece que las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y en general inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Finalmente la Ley determina que se impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación independientemente de las

del orden civil, penal u oficial, a los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones, contravengan las disposiciones de la Ley o las que de ella se deriven.

La planeación juega un papel muy importante en la administración de los bienes del patrimonio nacional, pues si estos no se manejan de una forma ordenada y congruente con los objetivos prioritarios del desarrollo nacional, no sería posible alcanzar las metas fijadas ya que el inadecuado manejo de los recursos trae consigo una alteración o disminución de la economía de una nación.

Los bienes patrimoniales tienen una significación fundamental en el desarrollo económico, político y social de un país y es por ello que hablamos de conceptos tales como "patrimonio histórico y cultural", "recursos naturales renovables y no renovables" y "países ricos o pobres".

El Estado Mexicano, procura la defensa de su patrimonio en base al manejo de este, es decir, va a establecer las medidas para que sus recursos financieros se acrecenten o para la defensa y conservación de sus recursos naturales, es por ello que se han creado diversos tipos de planes de carácter global como son: El Plan Nacional de Salud, el Plan Nacional de Educación y el Plan Global de Desarrollo.

La relación entre la planeación y la administración de los bienes patrimoniales la encontramos en los diversos textos constitucionales como son los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución a los cuales ya hemos hecho referencia: además se encuentra precisada en los artículos 8o. fracción V y 9o. párrafo cuarto de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual establece que: "Las dependencias y entidades de la administración pública federal, deberán sujetar la adquisición, utilización y aprovechamiento de sus bienes inmuebles a la prelación que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en base a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales".

Diversos programas se han realizado respecto a la administración de los bienes patrimoniales del Estado como son: El Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar 1984-1988 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1984; el Programa Nacional de Ecología 1984-1988 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 1984 y el Programa Nacional de Minería publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de agosto de 1984.

CAPITULO SEGUNDO

EL MEDIO AMBIENTE EN LA POLITICA DE DESARROLLO

- I. El Medio Ambiente Mexicano y el Desarrollo Económico.
- II. El Medio Ambiente en el marco jurídico de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CAPITULO SEGUNDO

EL MEDIO AMBIENTE EN LA POLITICA DE DESARROLLO

I. El medio ambiente mexicano y el desarrollo económico.

El medio ambiente representa uno de los más valiosos bienes patrimoniales de México, el cual debe entenderse como un potencial para el desarrollo a partir de la movilización de recursos humanos y ecológicos para dar sentido y fuerza productiva a una racionalidad ambiental de desarrollo más igualitaria, más productiva y sostenible a largo plazo.

No es el propósito en el presente trabajo, el realizar un profundo trabajo de investigación acerca de los recursos naturales, es por ello que se plantea un panorama global del medio ambiente y un enfoque genérico de lo que éste representa en la política de desarrollo.

La situación geográfica y la orografía del país producen condiciones climáticas muy variadas. México se encuentra en los límites de las regiones biogeográficas neártica y neotropical, lo que inside en la diversidad de su fauna y de su flora silvestres.

La mayor parte del territorio nacional es un altiplano ubicado en el trópico de cáncer, por lo que su climatología asume características de atmósfera tropical modificada de acuerdo a la altitud; de igual forma, y debido a la orografía la distribución de las lluvias es muy irregular, pues en las regiones del sureste caen abundantemente mientras que en el noreste son escasas con variaciones anuales de cierta importancia.

Es precisamente por la variedad inmensa de paisajes que ofrece la República Mexicana que es uno de los países más notables del mundo en cuanto a su naturaleza, por ejemplo, a la altura del norte de nuestro país, se extienden en otras partes del mundo grandes desiertos como el del Sahara, de Irán y de Thar; en el lado sur, encontrados a la misma altura grandes regiones tropicales como Vietnam, el sur de China y la India.

Generalmente se ha hecho una división de los recursos naturales en renovables y no renovables. Como recursos naturales no renovables podemos encuadrar a los minerales con excepción de la sal.

Los recursos naturales renovables son precisamente los suelos fértiles, la vegetación natural, la fauna silvestre y en general todo lo que obtenemos de la naturaleza y que se renueva por la ley natural. Dentro de estos podemos incluir a los que algunos autores han denominado

do recursos inagotables como son el clima y el agua.

En el presente trabajo nos enfocaremos a considerar únicamente a los recursos renovables, como son la vegetación, el suelo, el agua, el aire y la fauna silvestre.

En cuanto a la vegetación, México posee una diversidad y riqueza biológica única en la tierra debido a la gran variedad de climas, complicada topografía y complejo mosaico geológico.

Existen varias clasificaciones y descripciones muy complejas y detalladas sobre las regiones ecológicas y los tipos de vegetación de México, inclusive la propia Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos ha ido modificando el mapa de los tipos de vegetación en México, en base a los diversos tipos de estudio que se han realizado en nuestro país por científicos nacionales y extranjeros.

Una clasificación es la de Arturo Gómez-Pompa, y de acuerdo con esta clasificación, el territorio mexicano cuenta con diez diferentes tipos de vegetación que son: 1.- el bosque caducifolio; 2.- la sabana; 3.- el manglar; 4.- la vegetación acuática; 5.- la selva alta; 6.- la selva mediana; 7.- la selva baja; 8.- el bosque de coníferas; 9.- el pastizal; 10.- el matorral (11).

(11) GÓMEZ-POMPA, Arturo; "Los Recursos Bióticos de México, México, ed. Alhambra Mexicana, 1a. ed. págs. 30-31.

Es necesario señalar que existe una coincidencia lógica entre los tipos de vegetación y grandes zonas ecológicas, ya que la vegetación es la mejor expresión sintética de las grandes variantes ambientales como son el clima, el suelo, la topografía, etc.

Los recursos de la vegetación constituyen una fuente importante de riqueza para el país, desde recursos forestales, hasta recursos silvestres de donde obtenemos un sinnúmero de plantas que tienen un potencial comercial como lo son aquéllas que se utilizan en la elaboración de medicinas o algunas otras que tienen diferente uso.

Las especies económicamente más importantes son: el cedro y la caoba, a las que comunmente se les denomina maderas preciosas. Pero las especies más abundantes son las maderas corrientes, que aunque no tan apreciadas como las anteriores, algunas son económicamente aprovechadas por la industria, como son las siguientes: chacá, barí, tzalam, chechém, jovo, etc., y, en forma especial, el chico-zapote, árbol del que se obtiene el chicle.

Por lo que respecta a la vegetación de los bosques de coníferas, podemos decir que es la que representa mayor importancia en México debido a la superficie que ocupa, a su localización con respecto a los centros de consumo y a su gran demanda en el mercado.

La vegetación de coníferas está compuesta principalmente por pinos (más de 40 especies), siguiendo en importancia los abetos, los enebros y los cedros blancos. Las coníferas frecuentemente se hallan mezcladas con masas de encino.

Los productos forestales en México, se dividen en maderables y no maderables. El grupo de productos de la producción nacional maderable son: el rollo aserrable, el rollo para chapa, el rollo para postería, material celulósico, el rollo para combustible, otros rollizos, productos labrados, durmientes, aserrío, material de empaque, chapas y tableros, productos industrializados y desperdicios. El grupo de productos de la producción nacional no maderable son: la resina, las gomas, las ceras, las risomas, las fibras y algunos otros. (Fuente: "Cifras estadísticas de la producción forestal 1984", México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, págs. 12 y 32).

Con relación a la producción forestal maderable, los principales Estados productores son: Durango, Chihuahua, Michoacán y Jalisco, aunque se registren variaciones en cuanto a las cifras de un año a otro, por ejemplo, al mes de enero de 1988 se lograron producir 531 514 M3R, que representan un incremento del 5.9% en relación a la obtenida en el mismo período de 1987; sin embargo, fue inferior en un 9.7% al volumen de 1986.

Situación similar ocurre con la producción forestal no maderable, donde destacan los Estados de Michoacán, Jalisco, Campeche y Veracruz. Esta producción en el mes de enero de 1988 registró un volumen de 4 448 toneladas, el cual significa un incremento del 20.6% en relación al mismo período de 1987, sin embargo, decreció en un 25.8% en comparación con 1986. (Fuente: "Avances de la producción maderable y no maderable, enero de 1988", México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos).

En México, encontramos prácticamente todos los grupos de suelo que hay en el mundo, aunque tienen ciertas características que los diferencian en cierta medida de los del resto del mundo, y esto debido a la complicada orografía y a las influencias tropicales en el clima.

Los tipos de suelo que existen en México son los siguientes:

1.- terrenos montañosos con pendiente, 2.- suelos grises, rojos y desérticos, 3.- castaños, 4.- negros, 5.- pradera, 6.- rendzina, 7.- tierra rosa, 8.- rojos lateríticos, 9.- gley.

En México, existen grandes concentraciones humanas establecidas en determinadas regiones que contrastan con otras donde la población es muy escasa y en esto mucho tienen que ver los suelos de nuestro país. Los suelos fértiles característicos de los valles fluviales propician la actividad agrícola y permiten la abundancia de población como

sucede en el Bajío; La Comarca Lagunera; las costas de Sonora y Sinaloa; el valle del Colorado; las Huastecas; los valles de Puebla, Tlaxcala, Morelos y Michoacán y los valles del Bravo y afluentes.

En el norte del país, existen grandes extensiones de tierra que como consecuencia de la salinidad y la falta de suelo vegetal, son casi estériles lo que impide el establecimiento de la población la que en número reducido y dispersa se dedica en condiciones precarias a la explotación de la escasa flora y en menor grado a la ganadería.

La parte del suelo que interesa al agricultor es la llamada capa arable, que alcanza una profundidad media de 25 centímetros. De acuerdo con esto, los suelos se clasifican en profundos y delgados.

Un medio importante y sólido para fomentar la agricultura es el riego. Las tierras donde la lluvia no basta para permitir el crecimiento y desarrollo de los cultivos, que sólo se logra si existe riego, ocupan el 64% de la superficie total del país y se consideran áridas.

Hay también un tipo de tierras semi-áridas, que representan al 31.2% donde las lluvias permiten, algunos años, el cultivo sin necesidad de riego. Pero en otros, cuando las lluvias escasean o siendo abundantes, están mal distribuidas, las cosechas se pierden.

Para explotar el ganado es necesaria la existencia de pastos, abundantes y de calidad, lo que influye tanto en el número de cabezas de ganado que se pueden sostener en una superficie dada, como en los rendimientos.

La ganadería en México la podemos dividir en cuatro grandes grupos que son: a) ganado vacuno, b) lanar, c) caprino y d) otras clases de ganado como son el porcino, mular, caballar, asnal, etc. Los Estados ganaderos más importantes de la República son: Jalisco, Veracruz, México, Michoacán, Chiapas, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Zacatecas y Puebla.

En nuestro país las praderas son naturales casi en su totalidad y los pastos de mejor calidad están en las regiones de clima templado o caliente y con precipitaciones pluviales abundantes; por ejemplo en el litoral del Golfo de México, desde Tamaulipas hasta Campeche, o en el litoral del Pacífico desde Nayarit hasta Chiapas.

Las principales industrias que se derivan de la ganadería son: abastecimiento de carne, leche y algunas otras, también importantes, como la fabricación de queso, embutidos y jamones, mantequilla, conservas de carne, fabricación de pieles y cueros, talabartería, fabricación de jabones, telas de lana, casimires y tapetes. Estas industrias se han desarrollado en el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Guana

juato, Puebla, Sinaloa, Veracruz, Coahuila, Hidalgo, Yucatán, Zacatecas y Durango.

El agua es un elemento esencial para que exista la vida, además de que es un factor importante del clima del mundo, ha tenido y tiene muy diversos usos, desde un medio de transporte, hasta el depósito último de muchos desechos humanos.

Si bien el agua significa vida, también significa una enorme fuente de riqueza, ya que además del uso doméstico, tiene uso industrial, de riego, de generación de energía eléctrica además de los recursos que obtenemos del mar.

Los mayores recursos de aguas fluviales en México, se concentran en un reducido número de caudalosos ríos, debido a que las precipitaciones son más abundantes en las serranías del Este-Sureste, del Centro y del Noreste.

Las cuencas más importantes de México, ocupan un poco más de la tercera parte de la república, es decir, existe una gran desigualdad regional ya que se concentran los mayores volúmenes de agua en algunos ríos poderosos, en tanto que muchas partes del país no poseen corrientes con caudal importante.

La vertiente del Atlántico reúne volúmenes superiores a los que bajan por la vertiente del Pacífico, pero los ríos que forman parte de ésta última son de mayor importancia debido a la utilización en el riego y a la generación de energía eléctrica.

Las corrientes principales de la vertiente del Atlántico son los ríos Bravo, Pánuco, Tecolutla, Papaloapan, Coatzacoalcos, Grijalva, Usumacinta, Tonalá y otros menores como son el Bajo San Juan, Blanco, Salado, Gazones, Tepejí y San Pedro Conchos. Estos ríos representan aproximadamente el 65% del total del volumen de agua natural.

Las corrientes principales de la vertiente del Pacífico son los ríos Colorado, Yaqui, Fuerte, Cuiacán, Lerma-Santiago, Ameca, Balsas, Papagayo, Ometepec, Verde y otros menores como son el Mayo, el Sinaloa, el Praxtla, el Cupatizo-Tepalcatepec, el San Pedro y el Tehuantepec. Estos representan aproximadamente el 33% del total del volumen de agua natural.

En las vertientes interiores destaca el río Nazas y algunos otros menores que representan el 0.97%, los de la península de Baja California sin incluir al río Colorado representan el 0.25% aproximadamente.

Debemos hacer mención de los lagos y lagunas que también tienen importancia relevante como son el Chapala, el Pátzcuaro y el Texcoco. En la actualidad los lagos y lagunas han disminuido en México por la desecación pero se compensa en cierta medida debido a la creación de lagos artificiales y presas. En relación a los naturales, además de los ya mencionados debe considerarse al Yuriria, Meztitlan, Cuitzeo y Sirahuén.

En cuanto a las aguas subterráneas también hay disparidad en su estimación, pues por una parte se dice que existen un total de 254,980 millones de metros cúbicos y por otra parte, según otros estudios se dice que sólo son 170,000 millones de metros cúbicos.

A México, lo bañan las aguas del Océano Pacífico, del Golfo de México que es parte del Océano Atlántico y del Mar Caribe o de las Antillas, además de que tenemos un mar interior que es el Golfo de California. Al disponer casi de diez mil kilómetros de litorales sobre los dos océanos más grandes del planeta es lógico que tenemos condiciones favorables para la pesca y la navegación, además de que contamos con numerosas lagunas costeras y esteros marinos en las costas de Tamaulipas, Veracruz, Campeche, Sinaloa, Chiapas, Nayarit, Oaxaca y Baja California principalmente.

En la República Mexicana contamos con litorales de todas clases,

pues existen desde arrecifes de arena hasta acantilados. De igual forma, las profundidades marinas y los coeficientes de salinidad son muy variados e influyen notablemente en el desarrollo de determinadas especies marinas.

El Golfo de California, está rodeado únicamente por litorales mexicanos de cuatro Estados que son Sonora, Sinaloa, Baja California Norte y Baja California Sur; este golfo reúne las características fundamentales para que exista una gran cantidad y enorme variedad de especies marinas.

Al agua se le ha denominado "Recurso clave de México", sin duda, por los muy variados usos que tiene este recurso, así pues, es vital para que subsista cualquier organismo, se utiliza para el aseo personal del ser humano, en el lavado de ropa y en general en la limpieza del hogar, es necesaria para el aseo de las calles de la ciudad y para el funcionamiento adecuado de las atarjeas, en la industria se utiliza para el funcionamiento adecuado de la maquinaria y para la generación de energía eléctrica, en la agricultura es básica, pues sin agua no subsiste el reino vegetal y necesariamente tiene que llegar, ya sea por medio de las lluvias o el riego; en el agua se desarrollan peces y otros animales y organismos que sirven como alimento, se utiliza de igual forma en las comunicaciones y como valor estético para el desarrollo del turismo.

Las algas marinas, la concha de abulón, los sarganzos de mar y la anchoveta, tienen usos industriales.

Naturalmente, el aire representa una parte vital para la humanidad, pues sin él, la vida no sería posible, y no sólo la vida del ser humano, sino la vida en sí tal y como la conocemos en nuestro planeta.

El aire no está estático, circula y tiene movimientos variados, pero no de la misma manera en todas las regiones de la tierra, pues existen determinados factores que determinan esa situación, como la alta o la baja presión atmosférica.

En el caso de nuestro país, una característica de esta situación son los llamados "nortes", que son vientos boreales que soplan violentamente sobre las planicies costeras del este de México, por lo regular de octubre a mayo; tienen relación con ciertas masas de aire polar que penetran por la parte norte de nuestro país con dirección al Golfo de México.

En el extremo noroeste, los vórtices ciclónicos fríos producen vientos moderados o fuertes al suroeste de Baja California y en la Sierra Madre Occidental; en ocasiones estos vórtices generan nevadas que benefician con sus escurrimientos las porciones soleadas de Sonora y Sinaloa.

En el mar caribe se producen los llamados huracanes que llegan del istmo centroamericano a las costas del Pacifico, produciendo vientos y lluvias que en ocasiones llegan a ser devastadoras pero que llenan las represas de esa parte del país.

Las ondas tropicales arrojan aire húmedo sobre una extensa región que va de oriente a poniente y que causan períodos lluviosos en los altiplanos central y norte.

Al sur del país, los vientos alisios son constantes en magnitud y dirección; cuando crece la zona de altas presiones subtropicales que se desplazan a latitudes mayores en el verano, el país todo queda bajo la influencia de la corriente húmeda que viene del Atlántico y de las Antillas. En la parte occidental del Golfo, los vientos alisios son desviados por la orografía territorial predominando las brisas del sur este de Tamaulipas y al oriente de Yucatán, con vientos irregulares del norte en el resto del área. Durante el invierno los vientos se desvían hacia el Ecuador, estableciéndose vientos secos del oeste en las tierras altas del país.

En otro orden de ideas, se ha discutido mucho, acerca de si la fauna silvestre debe observarse desde el punto de vista económico o no, pues está claro que en todo el mundo han ido desapareciendo especies animales e incluso muchas de las que subsisten hoy día están seriamen-

te amenazadas y se han establecido leyes para procurar su conservación.

En México, por mucho tiempo, se ha considerado a la fauna silvestre como recurso económico, incluso aún en la actualidad mucha gente obtiene provecho de ella, desde los campesinos de las regiones tropicales y boscosas, que además de sus labores agrícolas encuentran en la cacería un complemento de su alimentación y de sus ingresos, pues también comercian con sus pieles y huesos, hasta las personas que se dedican a traficar con especies de animales de manera clandestina.

Ya sea que se considere a la fauna silvestre como un recurso del cual podemos obtener beneficios económicos de su explotación, o ya sea que se le considere como una parte del paisaje natural, la fauna silvestre representa un alto valor para la humanidad.

México, es un país muy rico en fauna silvestre, pues debido a la diversidad de flora y de climas, en nuestro país subsisten especies tanto de la región neártica, también denominada holártica, como de la región neotropical. Al respecto la zona holártica es la "región zoogeográfica que agrupa a la Eurasia Paleártica y a la América Neártica, cuyos pobladores, animales y vegetales, son los mismos o están emparentados entre sí" (12).

(12) RODRIGUEZ DE LA FUENTE, Félix: "Enciclopedia Salvat de la Fauna" España. Ed. Salvat la. Ed. T.V., pág. 7.

La explotación de la fauna silvestre mexicana, se ha dado de cuatro diferentes formas: 1) La caza alimenticia, la cual ha sido resultado de la pobreza de los campesinos, que gracias a esta actividad pueden complementar su pobre alimentación. 2) La caza comercial, en la cual las personas que matan a los animales los venden como carne o para el aprovechamiento de sus pieles y huesos. 3) La captura de animales vivos para venderlos como mascotas, actividad muy común en la actualidad y en donde se llega incluso a la exportación clandestina y la 4) La caza deportiva.

Antiguamente, encontrábamos con cierta abundancia a los grandes mamíferos predadores americanos, como son el oso negro y el gris, el jaguar, el puma y el lobo, pero en la actualidad, estos animales han desaparecido de la mayor parte de los territorios que antiguamente ocupaban, incluso se ha pensado en la virtual extinción del oso gris y del lobo, los expertos estiman que sólo quedan en vida libre entre 30 y 50 lobos salvajes, aunque en cautiverio existen algunos más (13).

La fauna silvestre mexicana, es abundante y variada en aves y mamíferos pequeños de caza, como es el caso en las aves de varios tipos de patos como el ánade real, el pato de collar, el pato texano y el pato triguero; gansos, como el de Canadá, el de collar, el ansar

(13) OCAMPO, Marco Aurelio: "El Lobo Gris Mexicano", en Ecología Política, Cultura, México, Asociación Ecológica Coyoacán, A. C., No. 2, 1987, Pág. 32.

azul, etc. Del orden de los galliformes, tenemos hocofaisanes, chachalacas, codornices y faisanes. Del orden de los columbiformes, tenemos a la paloma de collar, a la de alas blancas, a la escamosa y a la paloma morada. Tenemos muchos tipos de aves cuya captura y caza están prohibidas por encontrarse en peligro de extinción, como es el caso de las guacamayas, ciertos tipos de loros, los tucanes y aves de presa como el halcón peregrino y el águila real.

Dentro de los mamíferos, tenemos algunos ejemplos como son: los monos saraguato y araña, la liebre torda y el conejo teporingo, castores, puercoespines, mapaches, comadrejas, jabalíes, tapires, zorrillos, nutrias, venados como el bura y el cola blanca, berrendo y borrego cimarrón. También contamos con mamíferos predadores mayores además de los anteriormente mencionados como son la zorra gris, ocelotes, tigriillos, el jaguarundi y el lince o gato montés.

Estos son tan solo algunos ejemplos de la gran diversidad de la fauna silvestre mexicana, que sin duda es un valioso recurso para nuestro país.

II. El Medio Ambiente en el marco jurídico de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El medio ambiente, está considerado como un principio en la política de desarrollo de México, e incluso su protección ha sido elevada a rango constitucional mediante la reciente reforma a los artículos 27 y 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su conservación está regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dentro del capítulo relativo a la competencia de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos.

Todas y cada una de las Secretarías de Estado, tienen que sujetar su acción a las medidas de protección al ambiente establecidas, y la propia ley orgánica, determina qué secretarías van a intervenir directamente en la administración de los recursos naturales renovables y en que va a consistir dicha intervención, pues con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la protección de los ecosistemas naturales quedó englobada prácticamente en una sola dependencia, aunque existen otras que de igual forma intervienen, ya sea en coordinación con dicha Secretaría o de manera independiente.

La Secretaría de Relaciones Exteriores:

El artículo 28 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que: "A la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes o derechos sobre ellos.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial:

El artículo 34 fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica que: "A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

III. Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, escuchando la opinión de las dependencias competentes".

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa que: "A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI. Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales, bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados;

XVI. Organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales; atendiendo a las restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XVII. Fomentar y realizar programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XVIII. Administrar los recursos forestales en los terrenos baldíos y nacionales;

XIX. Realizar el censo de predios forestales y silvopastorales y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal;

XX. Organizar y administrar reservas forestales;

XXI. Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales;

XXII. Promover la industrialización de los productos forestales;

XXXVI. Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal".

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología:

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que: "A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología;

IX. Organizar y administrar los parques nacionales;

XV. Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud;

XVI. Establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente;

XVII. Determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad;

XVIII. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que es tablezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país;

XIX. Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna sil vestres, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos;

XX. Decretar las vedas forestales y de caza; otorgar contratos, concesiones y permisos de caza o de explotación cinegética; y organizar y manejar la vigilancia forestal y de caza;

XXI. Organizar y administrar reservas de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales;

XXII. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flo ra y de la fauna terrestres;

XXIII. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna terrestres;

XXIV. Cuidar de las arboledas y demás vegetación, con la cooperación de las autoridades federales y locales competentes, así como llevar el registro de cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;

XXV. Regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deban satisfacer antes de descargarse en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua; así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salud;

XXVI. Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología;

XXVII. Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres;

XXVIII. Establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas".

La Secretaría de Pesca:

El artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: "A la Secretaría de Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV. Otorgar contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de la flora y fauna acuáticas;

V. Determinar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XVI. Cuantificar y evaluar las especies de la flora y fauna cuyo medio de vida sea el agua".

25

CAPITULO TERCERO

EL DESEQUILIBRIO ECOLOGICO

- I. La explotación y degradación de los recursos.
 - 1.- La destrucción de los bosques.
 - 2.- El deterioro del suelo.
 - 3.- La contaminación.
 - 4.- La extinción de la fauna silvestre.

- II. La repercusión económica resultante del desequilibrio ecológico.

CAPITULO TERCERO

EL DESEQUILIBRIO ECOLOGICO

I. La explotación y degradación de los recursos naturales.

1. La destrucción de los bosques.

Los bosques y las selvas ocupan el 20% de la superficie de los continentes y son junto con los océanos, los reguladores del clima mundial; una hectárea de selva consume anualmente unos 3.7 toneladas de anhídrido carbónico y devuelve a la atmósfera 2 toneladas de oxígeno, por lo que la destrucción de selvas y bosques ponen en serio peligro de la destrucción a la biósfera.

En México, miles de hectáreas son destruidas anualmente para dedicarlas a otros usos o quedar abandonadas y ello es debido a muchas causas y hasta ahora no se ha podido frenar la deforestación. Es cierto que la silvicultura bien manejada, es una actividad que produce una enorme fuente de riqueza, pero en nuestro país, no ha sido bien manejada.

La riqueza boscosa de México, se encuentra en poligro debido a la irracional explotación de que ha sido objeto; a la negligencia y corrupción de las autoridades de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; al in-

crecimiento de la población, que es un fenómeno que lleva a colonizar y de mostrar nuevas áreas; a la tala que realizan los campesinos para dedicar terrenos forestales a la agricultura, pues debido a los múltiples problemas de dotación de tierras que no han podido resolver las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria han tenido que hacer uso de este recurso.

Todas las zonas boscosas del país se han visto afectadas por la deforestación, aunque la parte sur y sureste del país han resentido aún más este problema. "Según Gertrude Duby, en las tres últimas décadas se han destruido la selva lacandona desde la finca El Real por el río Santa Cruz, rumbo a Santa Isabel. La zona del río Carmen y abajo hasta su confluencia con el río Jataté, así como parte de las regiones de los ríos Jethá, Perlas y Cristalino. Por prácticas agrícolas inadecuadas se ha destruido la región de la laguna Ocotal Grande hasta los lagos Suspiro, San Quintín y la laguna Miramar. Se ha desmontado la zona de la laguna Santa Clara, las regiones de Nahá y Metzabok, el valle de Tzaconehá e Histán. Grandes áreas de Valles de Chocholhá y Tulihá están ya destruidas. Se hacen potreros sin fajas protectoras de bosques en la frontera con Guatemala y se deforesta desde Tabasco por Pénjamo. Las quemas deterioran, año con año, de Palenque a Ocosingo".⁽¹⁴⁾

(14) VIZCAINO MURRAY, Francisco: "La contaminación en México", México, ed. Fondo de Cultura Económica, la ed. pág. 265.

El daño causado a las selvas del sur y sureste de la República Mexicana, se debe principalmente a la demanda de las maderas tropicales, tanto preciosas como corrientes y a que éstas alcanzan cada vez precios más elevados. Se estima incluso que en la región de Chetumal Quintana Roo, quedan únicamente el 20% del total de los bosques locales, pues la empresa paraestatal "Maderas Industrializadas de Quintana Roo", arrasó con cerca del 80% de los bosques de la entidad. (15)

Los incendios forestales se dan por dos formas, naturalmente, o los creados por el hombre, aunque estos últimos son por mucho los más comunes pues los creados por fenómenos meteorológicos son relativamente raros.

En Puebla, San Luis Potosí, Saltillo, Cuernavaca y Acapulco, han sido consumidas por las llamas más de 2000 hectáreas; en Chiapas 186 incendios arrasaron 2600 hectáreas; en el monte de la Malinche, en Tlaxcala, se perdieron 60 hectáreas. En la reserva ecológica mundial El Cielo, en Tamaulipas se consumieron 3500 hectáreas, y de ellas el 95% fueron causadas por el hombre. (16)

(15) AGUILERA, Fernando: "Durante 25 años explotó una empresa los bosques desaparecieron en 80%", en: "El Universal". México, D. F., año LXXII, 29 feb. 1988, sección en la provincia, pág. 2 cl. 1a.

(16) "Por negligencia pérdidas de más de 270,000 hectáreas de bosques", en: "El Universal", México, D.F., año LXXII, 3 jun. 1988, segunda parte de la la sección, pág. 25 cl. 7a.

A pesar de que las compañías que operan con concesiones para la explotación de la madera han causado deterioro en el ámbito forestal del país, es sin duda la tala clandestina la que causa mayores daños a los bosques y selvas de la República, ya que tan solo en Michoacán, la tala clandestina que se registra anualmente representa un volumen de 500,000 metros cúbicos de madera. (17)

Otra causa que propicia que los campesinos talen los bosques para dedicarlos a la agricultura, es el inadecuado empleo de las técnicas agrícolas, pues al no tener conocimiento de cómo se debe aprovechar el suelo, éste se empobrece llegando en muchos casos a la erosión, sin contar con que gran parte de las tierras ejidales corresponden a pastizales o bosques y no a suelos de carácter agrícola. (18)

2. El deterioro del suelo.

Los suelos, son una mezcla de sustancias minerales y de materia orgánica que junto con innumerables microorganismos forman la base de la vida en nuestro planeta, ya que es en ellos donde da comienzo la cadena alimenticia.

(17) ROQUE MADRIZ, Ignacio: "Se agrava el saqueo de madera en Michoacán", en: "El Universal", México, D.F., año LXXII, 23 nov. 1988, sección en la provincia, pág. 5 cl. 7a.

(18) BASSOIS BATALLA, Angel: "Recursos Naturales de México", México, ed. Nuestro Tiempo, 18a ed. 1985, pág. 187.

Pero una vez que el suelo fértil se destruye, es casi imposible restaurarlo en grandes extensiones ya que la complejidad de su proceso de formación dificulta su regeneración.

Son muchas las causas por las que se erosionan los suelos, como lo es la destrucción de los bosques y las selvas, pues al desaparecer los bosques para dedicarlos a la agricultura, la tierra se agota y al dedicar esos terrenos al pastoreo, quedan sin la cubierta vegetal protectora y el viento y la lluvia los deterioran completamente.

En nuestro país, debido a que no se ha podido frenar la tala in moderada de los árboles, ya que no se tienen los conocimientos adecuados con respecto a las técnicas agrícolas y a que no se cuenta con recursos suficientes para un desarrollo pleno de la ganadería, se dan fe nómenos tales como la desforestación, el monocultivo y el sobrepastoreo, situaciones que progresivamente provocan la erosión.

Otro aspecto que provoca el deterioro de los suelos es sin duda la contaminación, tanto de las aguas como la ocasionada por la basura; en el primer caso, el agua contaminada destruye las cualidades vitales del suelo y progresivamente lo va transformando en un suelo estéril. En el caso de la basura, hay erosión pues por un lado los productos químicos destruyen la protección vegetal y las propiedades vitales de los suelos, y por otra parte la fermentación y putrefacción de la basu

ra ocasionan que prolifere la fauna nociva como las ratas y pequeños microrganismos dañinos que gradualmente van erosionando los suelos.

Los fenómenos naturales tales como las sequías y las inundaciones también causan ciertos daños al suelo, pero en realidad son mínimos y de ninguna manera comparables con los daños ocasionados por el hombre.

Los insecticidas, aunque de alguna manera benefician a las cosechas pues erradican plagas y epidemias, también dañan seriamente los suelos pues en el caso de México, como la mayoría de los agricultores no tienen los conocimientos adecuados, emplean los plaguicidas en exceso con lo que destruyen los pequeños microorganismos encargados de descomponer la materia orgánica y así se van transformando los suelos fértiles en estériles, y aunque existe la Comisión Nacional de Ecología, integrada por diversas Secretarías de Estado, y en una de cuyas funciones está precisamente la aprobación de los plaguicidas, no existe la supervisión ni el asesoramiento adecuado.

Por otra parte, también existe deterioro del suelo, cuando éste, es utilizado para propósitos distintos que el de la agricultura como en el caso de las fábricas de materiales para construcción, las cuales ocupan el suelo como materia prima y en muchas ocasiones éste es de carácter agrícola, por lo que las tierras que son utilizadas para este

tipo de industria nunca más pueden dedicarse a fines agrícolas. En México, ésto está cobrando cada vez mayor importancia, pues la industria de la construcción ha crecido de manera muy significativa en las últimas décadas, situación que de algún modo refleja el desarrollo nacional, pero que de igual forma cambia el paisaje y daña los suelos.

3. La Contaminación.

La atmósfera, se contamina día con día de una gran cantidad de gases, polvos, humos y muchas otras sustancias producidas en la mayoría de los casos por el hombre.

La contaminación del aire es un fenómeno que en nuestros días está cobrando proporciones alarmantes y que sin duda trae consecuencias catastróficas tanto de carácter económico, como de la salud humana y de los seres vivos que habitan nuestro planeta.

No cabe duda que el desarrollo de la industria fue trascendental para el desarrollo de la propia humanidad, pues mejoró la calidad de vida, se incrementaron los satisfactores y en general se facilitó la existencia del hombre, pero al mismo tiempo y debido al propio desarrollo industrial, se comenzaron a talar los bosques y se empezaron a contaminar las aguas y el aire.

A pesar de ello, el hombre no se comenzó a preocupar gran cosa

por la contaminación, hasta que se dió cuenta que la misma contaminación comenzó a repercutir en el desarrollo económico y la ciencia médica advirtió el peligro de esta nueva amenaza.

Los gases y las substancias tóxicas que contaminan el aire se han estado encontrando cada vez en mayor cantidad; algunos de los más tóxicos son el plomo, el ozono, el monóxido de carbono y los óxidos de azufre, aunque existen muchos otros contaminantes más que son arrojados a la capa atmosférica de las principales ciudades del mundo en gran parte por los automóviles.

En México, el desarrollo industrial se ha dado principalmente en las ciudades de Guadalajara, Monterrey y el área metropolitana del Valle de México, ciudades en las que debido precisamente al desarrollo de la industria, han crecido enormemente.

Y son precisamente éstas tres ciudades las que más aportan contaminantes a la capa atmosférica del territorio nacional, sin contar con el gran desarrollo que han alcanzado algunas otras ciudades de la República como Tijuana, Ciudad Juárez, Puebla y algunas otras. "Es además en las grandes urbes del país en donde circulan un mayor número de automóviles que son los causantes del mayor porcentaje de contaminación atmosférica". (19)

(19) VIZCAINO MURRAY, Francisco. Op. cit. pág. 143.

La ciudad de México, es un caso único y ninguna otra ciudad del interior del país se le puede comparar pues en la actualidad su zona metropolitana está integrada por el Distrito Federal y 8 municipios conurbados abarcando aproximadamente una superficie de 2400 km², lo que la convierte en una de las metrópolis con más extensión territorial del planeta.

La mayor parte de la contaminación de la ciudad de México, se produce en la zona norte del área metropolitana como es el caso de los municipios conurbados de Xalostoc, Tlalnepantla, Naucalpan, Atizapan y Cuautitlán, pero debido al viento es llevada hacia la zona sur que es donde se registran los niveles más altos de contaminación.

El aeropuerto internacional de la ciudad, debido a su ubicación, representa un serio problema, pues el corredor de aterrizajes y despegues afecta a importantes colonias de la ciudad como son: la Narvarte y la Del Valle, además de que ocasiona un sinnúmero de molestias para los habitantes de las zonas contiguas al aeropuerto pues el ruido, los gases, los humos y polvos ocasionados por los aviones representan una seria amenaza para la salud de esos habitantes.

La inversión térmica es un fenómeno en el cual, sobre una masa de aire frío, se sitúa una de aire caliente; la masa de aire frío se origina por el enfriamiento natural de la noche y al amanecer, los ra-

yos del sol calientan las capas superiores con lo que la masa de aire frío no puede ascender por ser más densa y se forma una bóveda que propicia la acumulación de los contaminantes arrojados a la atmósfera durante la noche y la parte del día en que se mantenga la inversión que en el caso de la ciudad de México suele ser hasta el medio día.

No sólo la ciudad de México enfrenta problemas serios de contaminación atmosférica, muchas ciudades del interior de la República, han comenzado a sufrir los estragos de este terrible mal. En Tampico, existe un permanente olor a petróleo que resulta muy común y normal para los habitantes de ese puerto; de igual forma, en Monterrey debido al gran número de industrias y automóviles se han alcanzado cifras alarmantes de plomo, óxido de azufre, ozono y otras sustancias contaminantes. En Guadalajara, se ha incrementado en un 25% el monóxido de carbono en el aire que respiran los habitantes de la capital jalisciense. (20)

Estas situaciones se deben principalmente a que las fábricas no cuentan con los sistemas anticontaminantes adecuados y por otra parte, aproximadamente el 35% de los vehículos que circulan en las principales ciudades presentan anomalías en su proceso de combustión, lo que contribuye en gran medida a incrementar los índices de contaminación que de estar los automóviles en condiciones adecuadas disminuirían con

(20) BAUTISTA, Rubén: "Hasta en 25% el aumento del monóxido de carbono en el aire de Guadalajara", en: "El Universal", México, D.F. año LXXII, 12 enero 1988, sección en la provincia, pág. 1 cl. 6a.

siderablemente.

"Pero hay que tener en cuenta que aún estando los vehículos automotores en condiciones mecánicas óptimas, los gases tóxicos, aunque disminuirían, no sería suficiente pues las principales capitales de la República Mexicana, están mal planeadas, es decir, no están diseñadas para que exista fluidez en la circulación y es por ello que se presentan los grandes congestionamientos que se dan cotidianamente a pesar de que en la ciudad de México, por ejemplo, se cuenta con vías rápidas como el Circuito Interior, el Viaducto Piedad, los Ejes Viales y el Anillo Periférico. La velocidad media de circulación en la ciudad de México es de 12 kilómetros por hora, en tanto que en Londres o París, donde se triplica el número de vehículos, se alcanzan los 23 kilómetros". (21)

Por lo que se refiere a las factorías, éstas requieren sistemas anticontaminantes adecuados, y aunque algunas de ellas cuentan con estos sistemas, la mayoría no los tiene o los que tiene son atrazados, ésto sin contar que la actividad industrial del país, está concentrada en las grandes urbes, pues por ejemplo: el 31% del total de la actividad industrial, comercial y de servicios en el país se encuentra en el Valle de México.

(21) VIZCAINO MURRAY, Francisco: op. cit., pág. 145.

Por otra parte, el agua al igual que la atmósfera, tiene diversos grados de contaminación dependiendo de la cercanía a una ciudad, pues son precisamente las grandes ciudades, las que más contaminan las aguas.

Las industrias, no sólo contaminan la atmósfera, sino que en gran medida, también contaminan las aguas, pues son innumerables los tipos de factorías que en sus aguas residuales llevan un gran número de substancias con alto grado de toxicidad.

Los contaminantes van a los canales de aguas negras y éstas pasan a las corrientes donde alteran los ecosistemas acuáticos hasta llegar a las aguas continentales en donde finalmente se van depositando y acumulando, con lo que paulatinamente se van alterando las formas de vida y las propiedades de las mismas pues son innumerables los microorganismos, la materia orgánica putrescible, los plaguicidas, los metales pesados, las substancias venenosas como el arsénico y los cianuros y los hidrocarburos.

En el caso de la materia orgánica putrescible y los microorganismos, son contaminantes que disminuyen el oxígeno en el caso de la primera, y alteran la salud de los peces que viven en las aguas en el caso de los segundos, además de que se altera a toda la cadena alimenticia, pues son muchas las enfermedades que dañan a las especies mayores y a los mamíferos acuáticos que se alimentan precisamente de esos

peces; el hombre incluso resulta afectado en su salud.

Los metales pesados, tienen un alto grado de toxicidad, entre los que destacan el plomo, el mercurio y el cadmio por ser uno de los más dañinos ya que acaban con los animales y plantas acuáticos. Estos metales pesados, son vertidos al agua, por fábricas de pinturas, de plásticos y por la industria minera entre otras.

Los plaguicidas, son altamente dañinos, debido a que se acumulan en los organismos y llegan a las aguas cuando las lluvias caen sobre las plantaciones que han sido tratadas con este tipo de sustancias y de esta manera, por la filtración natural y las corrientes, es arrastrada a los ríos, lagos y mares.

La contaminación por hidrocarburos, se da principalmente en los países que cuentan con recursos petroleros, pues es muy común que ocurran derrames accidentales en las plataformas marinas y en los barcos cargueros; los daños que causan son innumerables, por ejemplo, son muy nocivos para las aves y animales acuáticos, además de que al derramarse los hidrocarburos, se forma una película aceitosa en la superficie que interfiere en los procesos de aireación natural y de fotosíntesis.

Los detergentes, son contaminantes muy comunes en las aguas, pues son de uso generalizado de la población y aunque no son conocidos

todos sus efectos en la actualidad, se sabe que causan daños a mediano y largo plazo ya que no se desintegran fácilmente por medio de la acción bacteriana y algunos incluso no son degradables biológicamente.

Existen además otras muchas sustancias altamente dañinas, algunas de las cuales son letales como es el caso del arsénico que es arrojado por algunas industrias tales como las fábricas de vidrio. De igual forma el cianuro, es otro contaminante letal, y es arrojado entre otras, por las industrias que se dedican a la refinación y limpieza de metales.

México es un país en el que se dan todas las condiciones necesarias para que exista un alto grado de contaminación de las aguas pues se cuenta con un sinnúmero de fábricas de todo tipo, una industria minera grande y en expansión, enormes ciudades en distintos puntos del territorio y grandes yacimientos de hidrocarburos.

A lo largo del territorio mexicano, la población va presentando cada vez mayores trastornos en su salud, tales como enfermedades gastrointestinales, renales y distintos daños en la piel; males que están relacionados en gran medida con el agua contaminada que se utiliza a diario en el país, ya que no se cuenta con un agua lo suficientemente potable, pero ante la escases, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Sa-

lud, no pueden hacer nada al respecto.

Las grandes urbes en México, son las que aportan mayores contaminantes a las redes fluviales del país, pues en el caso del Valle de México sale diariamente un volumen aproximado de 4 millones de metros cúbicos de aguas negras, y el 80% de él, se vierte en ríos, lagos y cuencas. Asimismo, las 30,000 industrias asentadas en la ciudad de México y su zona conurbada descargan diariamente un promedio de 800,000 metros cúbicos de aguas residuales, lo que se considera la causa más importante de la degradación de los cuerpos de agua y mantos acuíferos; y lo más importante es que es precisamente de muchos de estos ríos contaminados, de donde se bombea el líquido que abastecerá de agua a algunas otras ciudades. (22)

Al concurrir los factores de escasez y contaminación, se va haciendo cada vez más difícil el abastecer de agua a la población, además de que son cada día más los núcleos de población que se asientan en las periferias de las grandes ciudades de la República Mexicana.

Por lo que toca a la contaminación de los mares, además de que los ríos ya contaminados descargan ahí sus aguas, han sido ya muchos los casos de los derrames accidentales de petróleo en el mar, como el

(22) "Contaminada, el agua que consumen ocho millones de habitantes del D.F.", en: "El Universal", México, D.F., año LXXII, 2 marzo 1988, primera sección, pág. 1, cl. 3a.

caso del pozo Ixtoc donde ocurrió un derrame de gran proporción. La contaminación por petróleo, representa uno de los problemas más serios y de los que mayores consecuencias traen a los mares. "Las descargas y el lavado de los buques tanque son en la actualidad, el mayor aporte de contaminación por petróleo a los ambientes costeros y marinos y son responsables en buena parte de la presencia de elevadas concentraciones de brea y alquitranes en las playas del Golfo de México". (23)

Las principales ciudades que se asientan en las franjas costeras del país, representan uno de los mayores problemas, pues aparte de la contaminación por basura, en algunas ciudades como Acapulco, Gro., existen descargas domésticas de agua que no están conectadas al sistema de alcantarillado y que llegan al mar.

Los lagos de la República Mexicana, de igual forma se encuentran contaminados en exceso, aunque los casos más graves los encontramos en el Lago de Chapala y la Laguna de Alvarado; en el primero, la principal fuente de contaminación es el Río Lerma, que descarga en el lago grasas, aceites, detergentes, sedimentos y muchas otras sustancias. La Laguna de Alvarado, se contamina por los afluentes del Río Papaloapan, el Acula, el Blanco y principalmente por las descargas municipales no

(23) VAZQUEZ, Alfonso y VILLANUEVA, Susana. "El Impacto de las Actividades Humanas", en Ecología, Política, Cultura", Méx. Asoc. Ecológica de Coyoacán, A.C., No. 2 1987, pág. 25.

sólo de Alvarado, sino también de las aguas residuales de la región industrial de Orizaba y Córdoba que descargan en el Rfo Blanco. (24)

4. La extinción de la fauna silvestre.

En México, tradicionalmente se ha aprovechado a la fauna silvestre de muy diversas maneras, pero además se han alterado los habitats naturales de los animales de manera tal que hoy en día, la fauna silvestre de nuestro país está en peligro e incluso algunas especies se encuentran virtualmente extintas, pues no se cuenta con el número adecuado de animales para pensar en una repoblación.

No sólo se han talado las selvas y bosques de manera considerable, sino que además el hombre ha ido habitando los cerros, desiertos y praderas que anteriormente sólo eran habitadas por animales con lo que muchas especies han tenido que recluirse a espacios cada vez más alejados y reducidos como por ejemplo: el oso, el lobo, el jaguar y el puma por citar a algunas de las especies más conocidas.

Muchas otras especies animales, han desaparecido de muchos lugares o han visto reducido su número de manera significativa debido a muy diversas causas, entre ellas la sobreexplotación a que se han vis-

(24) SZEKELY, Francisco: compilador de "El medio ambiente en México y América Latina", México, ed. Nueva Imágen, 1a. ed. pág. 149.

to sometidas como en el caso del cocodrilo pues como su piel alcanza un alto valor, ésto provoca que se realice una intensa captura y matanza de estos saurios en los países que habitan y México es uno de ellos. Esta misma situación se dá con la tortuga, el berrendo, el venado bura y otras muchas especies.

La contaminación, también juega un papel muy importante en la paulatina desaparición de muchas especies, pues se han encontrado muchas aves muertas en las ciudades debido a problemas respiratorios relacionados con el deterioro atmosférico, y como en el caso del halcón peregrino los efectos de plaguicidas con el D.D.T, han repercutido en sus huevos ya que éstos no tienen la consistencia adecuada y se rompen e incluso se han realizado estudios que demuestran que estos plaguicidas han producido esterilidad total en estas aves; estas substancias llegan a los halcones, ya que estan en la cúspide de la cadena alimenticia y se alimentan de aves que a su vez se han alimentado de granos tratados con plaguicidas.

No solamente están en peligro las especies de la fauna terrestre sino también de la fauna marina como en el caso de la tortuga y muchas otras que han comenzado a sentir los estragos de la presión del hombre de muy diversas maneras.

En casi todos los países que cuentan con recursos faunísticos,

se da el problema de la desaparición de animales debido al hombre, pues en mayor o menor grado el hombre explota la fauna silvestre o simplemente la destruye, pero en algunos países, debido principalmente a asociaciones civiles, están protegiendo de manera más directa y efectiva a las especies que anteriormente estaban amenazadas; y estos programas han tenido un éxito tal que inclusive se han llegado a dar fenómenos como el de Florida en los Estados Unidos, en donde los caimanes que anteriormente estaban amenazados, hoy están completamente a salvo, e incluso se están comenzando a convertir en plaga por lo que organizan cacerías para mantenerlos bajo control, y a su vez de esa manera se aprovecha su piel.

La cacería deportiva, contrario a lo que se pudiera pensar, no es la causante del problema ya que inclusive, las federaciones de caza son las que más procuran la conservación de las especies, son sin embargo, la caza y captura clandestinas las que más seriamente dañan a las especies animales.

A todos nos afecta que se extinga la fauna silvestre, pues por ejemplo, al desaparecer las serpientes, los búhos y los buteos, proliferan los roedores nocivos, que año tras año causan innumerables destrozos y pérdidas a la agricultura. Algunas serpientes se matan pues se le atribuyen propiedades medicinales a su carne, lo cual es falso, y por lo que toca a los búhos y buteos, éstos se capturan para vender-

los como mascotas o exportarlos a otros países.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, han realizado programas de conservación y se han establecido reservas ecológicas y parques nacionales para procurar la conservación de la biósfera en muchas zonas de nuestro país, pero no han contado con los instrumentos de coacción necesarios para que se respeten estas zonas o para establecer una vigilancia; son muchos los casos, por ejemplo: "en Mazatlán Sinaloa, fue invadida una franja de 30 kilómetros decretada como reserva ecológica desde 1986 y se destruyó un campamento de protección a la tortuga marina que la Universidad Autónoma de Sinaloa mantenía en operación". (25)

Son muchos los casos en los que se utilizan explosivos para la captura de especies marinas como el camarón, con lo que se alteran las condiciones ecológicas en detrimento de la supervivencia de las especies marinas que se desenvuelven en dicho lugar. Estas situaciones se dan debido a la falta de conocimiento y conciencia de los pescadores que no reparan en el daño que causan a la fauna y a la economía, pues de esta manera se afecta un importantísimo recurso que es la pesca.

(25) CABRERA, Javier: "Destruyen un campamento de protección a la tortuga marina", en: "El Universal", México D.F., año LXXII, 19 feb. 1988, sección: en la provincia, pág. 1., cl. la.

En México, hasta hoy no existen programas de rehabilitación ecotécnica y liberación silvestre para los animales que han logrado reproducirse con éxito en muchos de los parques zoológicos nacionales, situación que sí se está dando en otros países del mundo y en los cuales se han conseguido resultados positivos.

Un manejo adecuado de los recursos faunísticos trae consecuencias positivas en muchos aspectos, ya que su aprovechamiento puede ser posible de muy diversas maneras como son el renglón comercial, el deportivo y el turístico.

II. La repercusión económica resultante del desequilibrio ecológico.

México, es un país que padece una crisis económica de dimensiones considerables y que tiene un componente ecológico muy importante ya que los problemas relativos al desequilibrio ecológico han adquirido gran importancia en el proceso de desarrollo a la vez que son determinados por éste.

La contaminación del aire y agua, el deterioro del suelo, y la sobreexplotación de los recursos naturales, están afectando negativamente las condiciones y la calidad de vida del pueblo mexicano, pues tienen repercusión directa en el acceso a los satisfactores y en la salud.

El impacto de las actividades humanas, ha cobrado en años recientes una importancia tal, que en nuestro país ya son pocos los lugares en donde el medio ambiente no está alterado y es debido a ésto que el gobierno de la República ha comenzado a aplicar cada vez más el criterio ecológico en todos los asuntos que tienen que ver con el medio ambiente, aunque aún existe una gran desvinculación entre las diversas oficinas gubernamentales encargadas de manejar los asuntos que tienen que ver con el medio ambiente mexicano.

Antiguamente se pensaba en el medio ambiente como una inagotable

fuelle de riquezas, pues por ejemplo, las selvas del sureste ofrecían una infinidad de recursos forestales, pero hoy que éstas selvas han perdido gran parte de su magnitud nos hemos dado cuenta de que el medio ambiente aunque es un recurso natural renovable, no podrá subsistir si no se deja de sobreexplotar, pues con la bandera del desarrollo se practican técnicas inadecuadas como son los desmontes masivos y mecanizados destinados a ampliar las fronteras agrícolas que lo único que provocan es la degradación de los suelos y el deterioro del entorno ambiental.

Al agotarse los bosques, se acabará con la silvicultura que es una actividad económica sumamente importante para el país y muy necesaria además, ya que la madera es de uso común en la vida cotidiana, ya que nos provee de muchas comodidades, por otra parte, también se deteriora el suelo al acabar con los pastos ya que la cubierta vegetal es importante para un balance en la vida de los suelos, y al deteriorarse éstos se dañará seriamente a la agricultura y se tendrán que importar cada vez mayor cantidad de alimentos del exterior y no se podrá alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

De igual forma, al contaminar el ambiente se nota un importante deterioro de la salud de la población y con ésto se altera considerablemente la productividad de los trabajadores, pues entre otros daños que causa a la salud el incremento de los gases tóxicos, están los problemas del sistema cardiovascular que en el menor de los casos produ-

cen cansancio excesivo.

La mayor parte de los pacientes que ingresan a los hospitales en las zonas metropolitanas de la República Mexicana padecen trastornos respiratorios o gastrointestinales relacionados en alguna u otra forma con la contaminación de la atmósfera; esto sin duda tiene repercusiones económicas considerables, pues independientemente del descenso de la productividad, también se va a generar un mayor gasto en los hospitales públicos con lo que el presupuesto para estas instituciones aumenta año con año.

Al contaminar los ríos, lagos y mares, estamos atentando en contra de la economía en muchos aspectos, pues por ejemplo, cada vez es mayor la necesidad de agua potable para la población que crece día con día, por lo que se está teniendo la necesidad de traer agua de lugares cada vez más distantes, y para ésto se tienen que construir obras muy costosas que desde luego afectan el presupuesto gubernamental. La pesca, por otra parte, es una actividad económica importantísima que también se afecta por la contaminación de las aguas y por el saqueo masivo y sin control ni planeación adecuada que debería existir. Muchos otros países obtienen de la pesca, ganancias importantes y los productos del mar se encuentran baratos e inclusive se exportan, ésto convierte a la actividad pesquera en una importante fuente de divisas.

La degradación del medio ambiente, se ha concebido como el costo que se tiene que pagar por el desarrollo, pero desde luego que ésto no es así, ya que por el contrario, el deterioro del entorno ambiental, provoca consecuencias graves para el propio desarrollo.

El ecodesarrollo, es una nueva alternativa que trata de hacer compatibles la conservación del medio ambiente con el sistema económico, buscando alternativas tecnológicas de menor impacto para el medio ambiente ya que al deteriorarse éste, se está deteriorando paulatinamente la economía mexicana.

México cuenta con riquezas naturales suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población y con un potencial ecológico y humano para establecer un proceso de desarrollo sostenido que en gran parte se base en el manejo adecuado de los recursos naturales, pero desde luego que éstos hasta ahora no se han manejado correctamente, pues se han eliminado o alterado considerablemente.

CAPITULO CUARTO

LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

- I. Antecedentes históricos.
- II. Naturaleza jurídica.
- III. Estructura de la ley.
- IV. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente y la política ambiental.
 - 1.- La planeación de la política ambiental.
 - 2.- La Política Ambiental en México.
 - 3.- Comentarios a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Política Ambiental en México.

CAPITULO CUARTO

LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

I. Antecedentes históricos.

A través del tiempo, el medio ambiente ha sido objeto de diversas consideraciones y ello ha dependido en gran parte de las distintas culturas que han habitado nuestro planeta. En las comunidades primitivas se tenía conciencia clara sobre las relaciones entre el hombre y el medio ambiente, ya que el ser humano dependía por completo de lo que la naturaleza le daba y en ocasiones le quitaba, a tal grado que podíamos hablar de un "derecho del medio ambiente" o "derecho ambiental", pero paulatinamente el ser humano ejerció su dominio sobre la naturaleza, lo que determinó que este derecho del medio ambiente perdiera importancia o desapareciera.

Con el concepto de propiedad privada, el medio ambiente fué objeto de una consideración singular pues se permitió la apropiación de los particulares de las cosas que la naturaleza no hubiera hecho común a todos los hombres, con lo que se hizo uso y se dispuso de las mismas. La vigencia de estos principios se ha extendido hasta nuestros días, aunque de manera parcial y en los países llamados capitalistas o que de alguna manera tienen una economía de mercado, no así en los socialistas.

Estas situaciones cambiaron cuando el hombre se comenzó a dar cuenta de que el daño ocasionado al medio ambiente, era de alguna forma, un daño al hombre mismo, por lo que el Estado asumió como una de sus funciones la de proteger al hombre mismo y de esa manera proteger al ambiente, aunque esta función no se generalizó en todo el mundo y además se visualizó de forma distinta entre los países que la contemplaron.

La protección al medio ambiente se expresó en el campo jurídico a través de cada uno de los elementos ambientales más importantes, y de esa forma hicieron su aparición las leyes sobre aguas, bosques, fauna, etc., pero no existió la idea de expedir una ley general de protección al medio ambiente, aunque con el transcurso del tiempo surgió debido principalmente a las ideas de los ecólogos, sin embargo, rara vez se han codificado las leyes relativas al derecho del medio ambiente.

Muchos países han legislado sobre el medio ambiente, tales como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Suecia, Japón, Colombia, Venezuela, Brasil y México entre muchos otros que han considerado al medio ambiente como un patrimonio valioso.

Gran parte de los logros alcanzados en el campo jurídico relativos a la protección al medio ambiente se han conseguido debido a las gestiones de los distintos organismos internacionales, tales como la

Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) que cuenta con el llamado "Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (P.N.U.M.A.) con sede en Nairobi, Kenya que ha promovido una serie de publicaciones sobre el Derecho Internacional del Medio Ambiente, lo que sin duda ha contribuido para el desarrollo del derecho del medio ambiente en los distintos países.

No se ha considerado hasta ahora por los principales tratadistas al derecho del medio ambiente como una disciplina jurídica independiente de las demás ramas del derecho público, pues se le ha dado relativamente poca importancia, por lo que tampoco cuenta con un espacio académico en las universidades; ésto es comprensible debido a que por su propia naturaleza no es una disciplina que se pueda poner al lado de las disciplinas jurídicas tradicionales y ser considerada como una materia que se tenga que cursar para obtener una licenciatura en derecho, y es quizá, en gran parte debido a ésto que las distintas leyes creadas para la protección al ambiente no tengan la profundidad ni el alcance adecuados.

En México, la protección al medio ambiente, también se ha conceptualizado de diferente forma a través de la historia, inclusive tal protección no existía pues antes de la constitución de 1917 se conceptualizaba a la propiedad privada como un derecho absoluto que iban a desarrollar los códigos civiles locales como los del Distrito Federal de 1870

y 1884, donde no se consideraba la idea de la protección a los recursos naturales ya que la propia Constitución de 1857 establecía en el artículo 27 que: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento".

La Constitución Política de 1917, modificó sustancialmente la idea de propiedad absoluta que existía en su antecesora ya que se establecía en el artículo 27 que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada; es así como quedó establecido que la Nación Mexicana tiene una propiedad plena de las tierras y aguas y que aunque otorga un dominio directo de ellas a los particulares, conserva la facultad de expropiarlas como queda establecido en el párrafo segundo del propio Ordenamiento.

Es precisamente con base en esta nueva idea de la propiedad, que la constitución dejó asentada, en el párrafo tercero del artículo 27 la fundamental idea de que la Nación podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público lo que deja implícito el principio de la función social.

En un principio, no se modificó sustancialmente el sistema de

propiedad vigente hasta entonces, ya que en el primer proyecto de constitución presentado por Venustiano Carranza en 1916 se consideraba adecuado lo establecido en el artículo 27 de la constitución de 1857 ya que se establecía que la propiedad privada podía ser susceptible de expropiación si mediaba utilidad pública, por lo que dicho proyecto quedó prácticamente igual que su antecesor en lo referente al concepto de propiedad. Pero esto sin lugar a dudas, no justificaba que una revolución se hubiera gestado en el país además de que uno de sus principales ideales había sido precisamente una renovación absoluta de la propiedad rural tal como lo expresaban los ideales zapatistas.

Todo esto motivó a que en enero de 1917 fuera presentada una nueva iniciativa en la cual se establecía en el artículo 27 que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada". El mismo texto también preveía que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equiutativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

Es en esta nueva iniciativa, donde por primera vez se habla de regular los elementos naturales para cuidar su conservación, con lo

que se dá comienzo a la defensa del medio ambiente. Esta iniciativa fué dictaminada por una Comisión que la aprobó, aunque modificó el concepto de "regular la propiedad privada" por el de "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" con lo que quedaron establecidas las bases constitucionales para la conservación del medio ambiente.

A pesar de ello, no se tuvo una idea clara de lo que significaba la protección al medio ambiente, pues en los años que transcurrieron posteriores a 1917 no se tenía aún conciencia del peligro que representaba el deterioro del entorno ambiental; pero a finales de la década de los cincuentas y principios de los sesentas una nueva palabra comenzó a manejarse: "contaminación".

En los años posteriores, se tomó el criterio de que la protección al medio ambiente, tenía que ver únicamente con el peligro de su contaminación pues se tomaba como ejemplo el caso de las ciudades más industrializadas del mundo. Esto fue lo que provocó que el día 6 de julio de 1971, se publicará en el Diario Oficial de la Federación una adición a la base 4a. de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución que pasó a tener el siguiente texto: "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 ambienta

tal, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan". Junto con esta reforma a la carta fundamental de México, se expidió la llamada "Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental".

Esta ley, no contenía únicamente aspectos relacionados con la contaminación atmosférica ya que establecía en su artículo lo. que la propia ley y sus reglamentos regirían la prevención y el control de la contaminación en general y aunque estaba más orientada a prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo, en su artículo 10 la ley calificaba la contaminación atmosférica en función del perjuicio que ella pudiera causar a la flora, la fauna y, en general, a los recursos o bienes del Estado o de los particulares. Con todo esto, queda de manifiesto que la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental estaba destinada a proteger algo más que la salud humana aunque partiera de la base constitucional de la fracción XVI del artículo 73 que se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre salubridad general de la República.

La ley si bien mantuvo vigencia durante varios años, no llenaba los requisitos para establecer una protección efectiva a los recursos naturales pues encontraba sus bases en la salud pública y no contaba con elementos suficientes para hacer de su aplicación algo esencial, sin contar con que estaba más enfocada a la contaminación del aire, ya

que en la época en que nació se contemplaba con ligereza el deterioro al medio ambiente.

Esto dió origen a una iniciativa presentada por el entonces Presidente José López Portillo, durante el período ordinario de sesiones de 1981 de la LI Legislatura del Congreso de la Unión y aprobada en ese mismo período con lo que el 11 de enero de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley Federal de Protección al Ambiente".

Esta ley, vino a substituir a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental que se encontraba vigente desde 1971 la que fué abrogada junto con las demás disposiciones que se oponían a la nueva ley.

En 1983, se establecieron reformas a diversos preceptos constitucionales entre ellos el artículo 25, cuyo párrafo sexto a partir de entonces quedó con el siguiente texto: "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 re cursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

Con esta nueva reforma se puso de manifiesto que se impulsaría

a la Economía Mixta de manera significativa para lograr el desarrollo de México, pero siempre salvaguardando el interés público y cuidando la conservación del medio ambiente, con lo que se le dió una prioridad a la conservación de la naturaleza sobre el interés productivo; de esta forma podemos hablar de un ecodesarrollo consagrado en la constitución, es decir, la idea de conservación de la naturaleza formó parte de la concepción del desarrollo.

Fue debido precisamente a las reformas constitucionales de 1983, que la Ley Federal de Protección al Ambiente fue objeto de un conjunto de reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 1984 y que estuvieron encaminadas fundamentalmente a substituir en el texto de la ley las referencias que se hacían a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, por otras relativas a la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de acuerdo con lo que habían establecido al respecto las reformas y adiciones de 1982 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Revisten también una gran importancia, las atribuciones de esta nueva Secretaría consagradas en el artículo 5o. que además destaca la participación no solamente del Gobierno Federal, sino también de los Estados y Municipios en el cumplimiento y aplicación de esta ley.

Es importante hacer notar, que pese a los avances logrados en la ley, ésta no era una ley general del medio ambiente, ya que no regulaba todos los aspectos concernientes a la protección del mismo, pues se limitaba a establecer algunas disposiciones generales sobre la materia y a normar las cuestiones esenciales de la contaminación de la atmósfera, de las aguas, del medio marino y de los suelos, así como la generada por la energía térmica, ruido y vibraciones. Esto quedaba de manifiesto en el artículo segundo del propio Ordenamiento que disponía que: "Son supletorias a esta ley, la Ley General de Salud, la Ley Federal de Aguas, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos y los demás Ordenamientos en materia de suelo, subsuelo, agua, aire, flora y fauna".

Han existido además, diversos Ordenamientos jurídicos relacionados con la protección al medio ambiente, entre los más importantes están: la "Ley de Conservación del Suelo y Agua" de 1946; la "Ley Forestal" de 1947 que fue substituida por otra en 1960 y que a su vez vino a ser substituida por una nueva en 1986; la "Ley Federal de Caza" vigente de 1952 que reemplazó a la "Ley de Caza" de 1940 y por último la "Ley Federal del Mar" de 1986 que es reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicano.

Entre los reglamentos más importantes que se han establecido pa

ra la protección al medio ambiente, se encuentran los siguientes: el "Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos" de 1971; el "Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas" de 1973; el "Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias" de 1979 y el "Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido" de 1982.

La Ley Federal de Protección al Ambiente, al igual que su antecesora, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, fue una ley más enfocada al problema de la contaminación que a lograr un verdadero equilibrio ecológico, además de que aunque establecía que los gobiernos de los Estados y de los Municipios auxiliarían a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en el cumplimiento y aplicación de la ley, no se establecía un sistema de concurrencia entre la Federación, los Estados y Municipios. Por otra parte, esta ley enfrentó severas críticas por parte de muchos grupos de ecologistas que criticaban muchas lagunas en la ley, por ejemplo el que no estableciera disposiciones que se ocuparan de manera directa de la protección a la fauna silvestre y que ni siquiera tocara el tema de la energía nuclear.

Fueron éstas y muchas otras circunstancias relacionadas con el

fondo y la forma de la Ley Federal de Protección al Ambiente, las que motivaron la creación de una nueva ley que estableciera un criterio ecológico en las gestiones relacionadas con el medio ambiente y que se preocupara de manera significativa por la destrucción del entorno ambiental y no solamente por su contaminación, por lo que el 28 de enero de 1988, se publica en el Diario Oficial de la Federación la "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", que entró en vigor el día 10. de marzo de 1988.

II. Naturaleza jurídica.

Uno de los aspectos más importantes a saber, es si en nuestra Carta Fundamental se encuentra consagrado un Derecho Constitucional del Medio Ambiente, situación que podría suscitar diversas opiniones, pues como hemos analizado anteriormente se hace mención del medio ambiente no se dá por considerar al propio medio ambiente como sujeto de derechos, sino en función de los beneficios o perjuicios que pudieran causar su protección o descuido a los individuos que gozan de las garantías individuales.

En este orden de ideas, podemos considerar que en nuestra Constitución se encuentra consagrado el derecho a un ambiente saludable comprendido dentro del llamado "derecho a la salud" y consagrado en el artículo 4o. constitucional cuyo párrafo tercero a la letra dice que: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Le Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución".

El derecho a un medio ambiente saludable está comprendido de manera parcial en el derecho a la salud, debido a que en la idea de la protección a la salud humana se incluyen los factores adversos del de-

terioro ambiental como queda de manifiesto en la fracción XIII del artículo 3o. de la Ley General de Salud al determinar que es materia de Salubridad general: "La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre".

Pero el derecho a un ambiente saludable no sólo comprende elementos que se encuentren incluidos en la idea de la protección a la salud del hombre, sino también a lo que sería ecológicamente sano, esto es, benéfico para todo el ecosistema, donde naturalmente está incluido el hombre ya que esto tiene que ver con la productividad de los ecosistemas o con elementos estéticos y culturales que no necesariamente tienen relación con el llamado "derecho a la salud".

Estas consideraciones son importantes para comprender no sólo el alcance jurídico de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (L.G.E.E.P.A.), sino también de las demás disposiciones que en alguna u otra forma tienen que ver con la protección al medio ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente encuentra sus bases en todas las disposiciones constitucionales que tienen que ver con el medio ambiente, es decir, con el que podríamos considerar como "derecho a un ambiente saludable", que como se analizó en la parte relativa a los antecedentes históricos ha tenido una

evolución paulatina; evolución que en el marco de la Planeación Nacional ha "culminado" por así decirlo con el llamado Programa Nacional de Ecología 1984-1988 del cual destacan las denominadas "100 medidas" y la creación de la intersecretaríal "Comisión Nacional de Ecología".

Fue precisamente debido al Programa Nacional de Ecología, que se establecieron las reformas constitucionales de 1987 a los artículos 27 y 73 fracción XXIX-G que son precisamente las que dan origen a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con lo que se consolida por decirlo así el derecho a un ambiente sano. El párrafo tercero del artículo 27 constitucional quedó de la siguiente manera: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los

términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no los tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

En cuanto al artículo 73 se le agregó la fracción XXIX-G que quedó como sigue: "Para expedir leyes que establezcan 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 preservación y restauración del equilibrio ecológico".

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es el Ordenamiento jurídico general vigente sobre el medio ambiente que vino a substituir a la anterior Ley Federal de Protección al Ambiente la que fue abrogada explícitamente, también fueron derogadas las demás disposiciones legales que se opusieron a la nueva ley tal como quedó establecido en su artículo segundo transitorio.

Esta ley, es reglamentaria de las disposiciones constitucionales que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente mexicano y su objeto es descrito por su artículo 1o. el cual determina que sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las bases para: I. Definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación; II. El ordenamiento ecológico; III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; IV. La protección de las áreas naturales y la flora y la fauna silvestres y acuáticas; V. El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas; VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo; VII. La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia; y VIII. La coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este Ordenamiento.

Uno de los aspectos básicos para tratar de lograr un equilibrio ecológico y protección al ambiente, es precisamente el establecer un concepto de ambiente; problema que se encuentra resuelto en el artículo 3o. de la ley al precisar que;

"Para los efectos de esta ley entiende por: Ambiente: El conjunto de

elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados".

De esta definición legal de ambiente, podemos deducir que la ley considera al ambiente como un conjunto de elementos, lo que podríamos catalogar como un "sistema" de carácter natural o artificial, es decir, todo lo que nos rodea incluido lo creado por el hombre y que interactúa en un espacio y tiempo determinados. Esta definición a pesar de su brevedad implica un concepto muy amplio al determinar que para efectos de esta ley, ambiente es todo lo que nos rodea. En la anterior Ley Federal de Protección al Ambiente, este concepto se circunscribía a aspectos más específicos, ya que su artículo 4o. definía al ambiente como "el conjunto de elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre, físicos, químicos y biológicos, que propicien la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos". De esto podemos entender que a esa ley sólo interesaban los elementos que favorezcan la vida en todas sus formas, con lo que quedaban sin protección, un gran número de elementos naturales que no tienen relación con la vida, además de que existía una gran contradicción si tomamos en cuenta que no todos los organismos vivos son benéficos o de alguna forma necesarios.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente a diferencia de su antecesora, la Ley Federal de Protección al Ambiente es una ley general, ya que establece un sistema de concurren-

cia entre la Federación, los Estados y los Municipios que se finca en una verdadera política nacional de protección al ambiente, pero no regula absolutamente todos y cada uno de los aspectos que conciernen a la protección ambiental, y esto determinado en el artículo 2o. de la Ley que determina que: "se consideran de utilidad pública: I. El Ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables".

El campo de aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se extiende a todo lo concerniente a la protección al ambiente en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción y para conseguir el equilibrio ecológico y la protección al ambiente se base en dos diferentes tipos de normas: las que se refieren a la protección del ambiente en su conjunto y las que se refieren a la protección de ciertos elementos ambientales como la flora y la fauna, la atmósfera, las aguas y el suelo. Destacan de igual forma en esta ley los aspectos relacionados a la protección del ambiente de los factores externos que pudieran causar una alteración en el propio ambiente, tales como las actividades riesgosas, los materiales peligrosos, la energía nuclear, el ruido, vibraciones, energía térmica, etc.

Debido a que esta ley encuentra sus orígenes en el marco de la Planeación Nacional, establece como uno de sus puntos estratégicos el

definir los principios de la política ecológica y regular los instrumentos para su aplicación, estos instrumentos son en realidad los mecanismos jurídicos que el legislador consideró como la base para lograr la protección al ambiente y conseguir un verdadero equilibrio ecológico.

III. Estructura de la ley.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, está estructurada en 6 títulos, en el primero, se establecen las disposiciones generales de la ley, en el segundo se regulan las áreas naturales protegidas, en el tercero se establecen las bases para lograr un aprovechamiento racional de los elementos naturales, el cuarto se refiere a la protección al ambiente, en el quinto se determina la forma de la participación social y en el sexto se precisan las medidas de control, seguridad y sanciones.

El Título primero está dividido en cinco capítulos, de los cuales el primero establece las normas preliminares que son la base del Ordenamiento, pues se hace referencia al carácter reglamentario de la ley respecto de las disposiciones constitucionales en materia de protección al medio ambiente, se precisa su objeto y se definen los principales conceptos que van a ser manejados en todo el cuerpo de la ley.

El capítulo II establece el sistema de concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios en materia de protección al medio ambiente e indica en que forma se van a distribuir las competencias para lograr una auténtica descentralización de las actividades en la materia.

En el capítulo III se precisan las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología concediéndole nuevas facultades respecto de las que tenía en la anterior Ley Federal de Protección al Ambiente. Por otra parte el mismo capítulo establece el sistema de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tales como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Salud, la de Comercio y Fomento Industrial, la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Programación y Presupuesto, la de Gobernación y el Departamento del Distrito Federal, además de que se señalan las funciones de la Comisión Nacional de Ecología de naturaleza intersecretarial.

Como mencionamos anteriormente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, encuentra sus bases en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por lo que uno de sus objetivos es el de establecer las bases para definir los principios de la política ecológica, debido a esto, en el capítulo IV de la ley de hecho se definen tales principios en el artículo 15.

Del mismo modo, y una vez establecidos tales principios, se consideran en el capítulo V los mecanismos que el legislador consideró adecuados para lograr los objetivos de la ley y que denominó "Instrumentos de la Política Ecológica". Estos instrumentos quedaron divididos en nueve secciones, las cuales se refieren: la primera a la Planea

ción Ecológica, considerando que como hemos mencionado esta ley nace a la luz del Sistema Nacional de Planeación; la segunda se refiere al Ordenamiento ecológico; la tercera a los Criterios Ecológicos en la Promoción del Desarrollo; la cuarta a la Regulación Ecológica de los Asentamientos Humanos; la quinta la importantísima Evaluación del Impacto Ambiental; la sexta las Normas Técnicas Ecológicas; la séptima a las Medidas de Protección de Areas Naturales; la octava a la Investigación y Educación Ecológicas y la novena a la Información y Vigilancia.

Estos son los mecanismos jurídicos que tienen por objeto la tutela del ambiente como un todo, ya que en la misma ley existen otros que miran a la protección de los elementos ambientales en forma separada (Aire, Agua, Fauna, Bosques, etc.).

La fracción V del artículo 115 constitucional, establece que los municipios podrán participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, con lo que queda implícito que las áreas naturales del territorio nacional podrán ser objeto de protección. En base en esto, en el Título segundo de la ley regulan las Areas Naturales Protegidas.

Las Areas Naturales Protegidas forman en conjunto una de las más importantes medidas para lograr una verdadera protección al ambiente, ya que no sólo es una medida de carácter preventivo, sino también de ca

rácter correctivo. Esta medida es aplicada dentro del marco de uno de los proyectos estratégicos definidos de la planeación nacional de desarrollo, este proyecto se denomina "Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas", y está incluido en el Programa Nacional de Ecología 1984-1988.

El Título segundo consta de tres capítulos, el primero se refiere a la Categoría, Declaratorias y Ordenamiento de Areas Naturales Protegidas y consta de 2 secciones: la primera se refiere a los tipos y caracteres de las áreas naturales protegidas y el artículo 46 las enumera; la segunda sección se refiere a las declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas.

Una vez que las Areas Naturales Protegidas sean plenamente identificadas, definidas y que se hayan constituido las normas para su establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia, éstas integrarán el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas.

A esto se refiere precisamente el capítulo II donde además queda establecido en el artículo 77 que: "La Secretaría llevará el registro de las áreas integrantes del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, en el que se consignen los datos de su inscripción en los registros públicos de la propiedad correspondientes".

El capítulo III del Título segundo, hace referencia a la flora y fauna silvestres y acuáticas ya que uno de los aspectos más importantes para el establecimiento de las áreas naturales protegidas es precisamente el preservar el hábitat natural de las especies nacionales de la flora y fauna silvestres y acuáticas. A este respecto, se establecen diversos criterios que están indicados en el artículo 79 y de igual forma se señalan cuales son los casos en los que dichos criterios tienen que ser tomados en cuenta (Artículo 80).

Esta situación reviste una gran importancia si consideramos que una de las causas principales por las que están desapareciendo especies silvestres y acuáticas de flora y fauna, es precisamente la alteración del entorno ambiental en el cual se desarrollan, situación provocada por la falta de planeación y por no considerar los aspectos ecológicos en la promoción del desarrollo.

Independientemente de la protección al entorno ambiental, la ley prevé que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología imponga vedas y acuerde con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la creación de medidas de regulación o restricción a la exportación o importación de especies de flora y fauna silvestres para que se evite el comerciar con dichas especies, en especial las consideradas endémicas, raras o en peligro de extinción.

Destaca en este capítulo, el que la ley permita el aprovechamiento de la fauna silvestre, pero únicamente de aquellas especies de las que se haya conseguido su reproducción en cautiverio y cuando se garantice un número suficiente para el repoblamiento de la especie. Esta medida es muy importante, pues además de que salvaguarda a los ejemplares nacidos en libertad proporciona de alguna manera una garantía para que los particulares intenten la reproducción en cautiverio, lo cual aparte de que salvaría a muchas especies en serio peligro, también promovería el desarrollo económico.

La base del ecodesarrollo, es precisamente el aprovechar los recursos naturales de manera racional para procurar así su conservación y el Título tercero se refiere a este aspecto. Este título, consta de tres capítulos; el capítulo I comprende las disposiciones para conseguir un aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos, por lo que se precisan los principales criterios ecológicos que serán tomados en cuenta para dicho fin.

De igual forma, este capítulo sienta las bases para que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Salud, expida las normas técnicas ecológicas para el establecimiento y manejo de zonas de protección de ríos, manantiales, depósitos y en general, fuentes de abastecimiento de agua potable.

Asimismo, el capítulo se refiere a diversas cuestiones relacionadas con la protección a los mantos acuíferos, tales como el tratamiento de aguas residuales, la realización de investigaciones de impacto ambiental, y el establecimiento de viveros, criaderos y reservas de especies de la flora y fauna acuáticas.

El capítulo II contiene las disposiciones relativas al uso y aprovechamiento racional del suelo y sus recursos, donde de igual forma se señalan los criterios ecológicos y se precisan las principales actividades donde éstos serán tomados en cuenta; del mismo modo se establece una regulación ecológica de manera prioritaria para las zonas selváticas de nuestro país.

Queda establecido en éste capítulo que quienes realicen actividades agropecuarias, deberán llevar a cabo las prácticas de recuperación y conservación necesarias para evitar el deterioro de los suelos; ésta medida es de suma importancia pues se limita el uso del suelo agrícola para evitar la erosión, aunque no tendría sentido si no se procurara la introducción y generalización de prácticas de protección y recuperación por lo que esto se determina en el artículo 105.

Por otra parte, éste capítulo contiene las disposiciones relativas a las declaratorias para regular los usos del suelo agrícola y se determina que sólo se otorgarán estímulos fiscales a las actividades fo

restales si se observan los criterios ecológicos relativos a la protección del suelo.

Por último, el capítulo III se refiere a la expedición y observación de las normas técnicas ecológicas para prevenir los efectos de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico.

Esta ley, al igual que sus antecesoras, contempla la protección al ambiente; protección que ahora establece en forma expresa la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, por lo que el Título cuarto se refiere a la protección al ambiente.

En el capítulo I se incluyen todos los elementos para procurar la prevención y el control de la contaminación de la atmósfera y en este sentido y debido a que la atmósfera es uno de los más importantes recursos ambientales, se prevén en éste capítulo nuevas medidas de delegación de facultades a los gobiernos estatales y municipales en materia de prevención y control de la contaminación ambiental y que en los anteriores Ordenamientos correspondían exclusivamente a la Federación. Las facultades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en este sentido, están determinadas en el artículo 111 y las de los Estados y Municipios en el artículo 112.

El artículo 113 determina que no podrán emitirse contaminantes a la atmósfera que ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente y de igual forma se indica que en todas las emisiones a la atmósfera deberán observarse las normas técnicas ecológicas ex pedidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

De igual forma el artículo 116 determina que para el otorgamiento de estímulos fiscales se considerarán a quienes procuren mejorar la calidad del aire.

Por lo que toca al agua y los ecosistemas acuáticos, en el capítulo II se establecen los criterios para prevenir y controlar su contaminación y se determinan las situaciones en las cuales dichos criterios deberán ser observados.

Siguiendo con el mismo principio de delegación de facultades, la ley determina las funciones en este sentido de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Salud, y por último de los Es tados y Municipios. Asimismo, se establecen disposiciones para el manejo de las aguas residuales.

Por lo que se refiere a las aguas marinas, la ley dispone que el Ejecutivo Federal emitirá los criterios para la explotación, conserva-

ción y administración de los recursos marinos y para ello, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se coordinará con la Secretaría de Marina, de Salud, de Comunicaciones y Transportes y de Pesca en los términos de esta ley y con la Ley Federal del Mar.

En el capítulo III se contemplan las disposiciones relativas a la prevención y control de la contaminación del suelo, en donde siguiendo con el mismo principio se determinan las facultades de las diversas Secretarías y de los gobiernos estatales y municipales. Destacan las disposiciones relativas a los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas y se determina que en las tarifas arancelarias relativas a la importación o exportación de dichas sustancias, participarán la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, atendiendo a lo dispuesto por esta ley, por la de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos y por las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

El capítulo IV se refiere a las actividades consideradas como riesgosas. Esta es una innovación que no había sido prevista en las anteriores Ley Federal de Protección al Ambiente y Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y se refieren a la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios que puedan causar un deterioro al ambiente o una alteración a la salud de la

población y encuentran sus antecedentes en el "Reglamento para los Establecimientos Industriales o Comerciales Molestos, Insalubres o Peligrosos". Este reglamento se puede tomar como antecedente de estas disposiciones aunque en realidad no tenía mucha relación con la protección al medio ambiente.

Queda establecido en el Artículo 146 que la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tomando en cuenta la opinión de las demás secretarías, deberán determinar y publicar en el Diario Oficial de la Federación, los listados de las actividades que deban considerarse como altamente riesgosas.

De igual forma queda claramente indicado en este capítulo, que las entidades federativas y los municipios únicamente podrán intervenir en la regulación de las actividades que no sean consideradas altamente riesgosas.

En el capítulo V, que se refiere a los materiales y residuos peligrosos queda establecido que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología deberá determinar y publicar en el Diario Oficial de la Federación los listados de los materiales y residuos peligrosos tomando en cuenta la opinión de las Secretarías de Estado que de alguna manera tengan que ver con el manejo de estos materiales y en este sentido, se determinan las disposiciones que deberán ser observadas para la expor-

tación de estos materiales así como para su manejo.

En base en las disposiciones del párrafo séptimo del artículo 27 constitucional que se refiere al uso de la energía nuclear, en el capítulo VI, se precisa que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología deberá realizar la evaluación del impacto ambiental y que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, con la participación que en su caso corresponda a la Secretaría de Salud, cuidarán que las actividades relacionadas con la energía nuclear se lleven a cabo en apego a las normas de seguridad nuclear, radiología y física de las instalaciones nucleares o radiactivas.

Aunque el Artículo 154 (que es el único que hace referencia a la energía nuclear en este Ordenamiento) no lo menciona, existe la llamada "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear", que es la que actualmente rige esta materia.

Por último, el capítulo VII contiene las disposiciones relativas al ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual como fuentes contaminantes del ambiente. En este sentido se indica que tales emisiones están prohibidas cuando rebasen los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para tal efecto expida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; del mismo modo

se señala que en su esfera de competencia, las autoridades federales o locales deberán adoptar las medidas para impedir que se rebasen dichos límites.

La participación de la sociedad es de suma importancia para procurar un equilibrio ecológico y conseguir la protección del medio ambiente, ya que es la sociedad la que padece los efectos nocivos de la alteración de los ecosistemas y la contaminación, y aunque como tal es un aspecto del derecho constitucional de petición, en el Título Quinto se establecen las fórmulas en que la sociedad concurrirá para la formulación de la política ecológica; ésto tomando en cuenta que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la sociedad juega un importante papel. De esta forma se promueve la celebración de convenios, se impulsa el fortalecimiento de la conciencia ecológica y se da cabida a los representantes de los principales sectores sociales.

Uno de los aspectos básicos para cumplir los objetivos de la ley, es el establecer medidas de control y seguridad así como el imponer sanciones a los infractores de las disposiciones que emanan el presente Ordenamiento y precisamente estos aspectos se determinan en el Título Sexto. Este título consta de siete capítulos, en el primero de ellos, relativo a la observancia de la ley, se determina que las disposiciones de éste título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación

de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal, pero del mismo modo se precisa que cuando se trate de asuntos de competencia local, los gobiernos de los Estados o los ayuntamientos aplicarán lo dispuesto en este título.

En el capítulo II que es relativo a la inspección y vigilancia, se regulan las actividades que para tal efecto podrán realizar las autoridades federales, las estatales y las municipales, disponiéndose que en las visitas de inspección se deberá levantar un acta en la que consten los hechos u omisiones presentados durante la diligencia. Destaca igualmente, el artículo 166 que determina que la autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la inspección.

En el capítulo III, referente a las medidas de seguridad se señala que cuando exista un riesgo inminente de desequilibrio ecológico o contaminación que resulten peligrosos para los ecosistemas o la salud pública, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología podrá ordenar el decomiso de los materiales contaminantes, la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes y promoverá la ejecución ante la autoridad competente y en los términos de las leyes relativas a las medidas de seguridad correspondientes.

Queda dispuesto en el capítulo IV que las violaciones a los preceptos de esta ley, sus reglamentos y disposiciones serán sancionados administrativamente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología cuando se trate de la competencia de la Federación y por las autoridades de las entidades federativas y de los municipios cuando les competa.

En el caso de que las personas resulten afectadas por los actos y resoluciones que se dicten con motivo de la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella emanen, podrán hacer uso del recurso de inconformidad que está regulado en el capítulo V, y en el cual se señala la forma en que deberá interponerse dicho recurso, el término y las resoluciones de la autoridad.

Aunque la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no es una ley penal, ésta tipifica ciertos delitos en el capítulo VI en los artículos 182 a 188, teniendo en consideración que puede surgir una responsabilidad penal que se derive o pueda derivarse de hechos ambientalmente ilícitos, aunque naturalmente existe una graduación de penas.

Otro de los medios de participación ciudadana en el cuidado y conservación del medio ambiente es la denuncia popular. Esta medida no es una innovación de esta ley, pues fue establecida en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y retomada en la

Ley Federal de Protección al Ambiente. De esta manera el capítulo VII determina que cualquier persona podrá denunciar los actos, hechos u omisiones que dañen al medio ambiente, ya sea ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o ante las autoridades federales o locales, bastando para darle curso a su denuncia el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante. En el mismo capítulo se determina que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o las autoridades locales, harán las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos denunciados y dentro de un término de 30 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia se deberá informar al denunciante el resultado de la verificación de los hechos y las medidas impuestas.

Por último, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cuenta con cuatro artículos transitorios que hacen referencia a la fecha en que entra en vigencia la ley, a la abrogación de la Ley Federal de Protección al Ambiente y demás Ordenamientos que se opongan a la presente ley, al carácter provisional de las disposiciones anteriores mientras se expidan las nuevas disposiciones reglamentarias y a que todos los procedimientos y recursos administrativos relacionados con las materias de esta ley, que se hubieren iniciado bajo la vigencia de la Ley Federal de Protección al Ambiente se tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones de dicha ley que se abroga.

IV. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente y la política ambiental.

1. La Planeación de la política ambiental.

"A la función política se le ha llamado función de gobierno y se hace con referencia a una actividad discrecional del Estado, encaminada a la realización de sus fines, orientando a la acción administrativa y particular".(26)

En general cuando utilizamos la palabra política junto con un adjetivo, por ejemplo, política económica o política social, lo hacemos para designar la formulación de un conjunto de acciones que se consideran necesarias para lograr ciertos objetivos.

La política ambiental, designa en general un conjunto de acciones por parte del Estado que se consideran indispensables para lograr una ordenación integral y racionada del medio ambiente, es decir, define la manera de actuar y las acciones a emprender para procurar la defensa de la naturaleza.

Para la formulación de cualquier política es necesario un proceso de planeación, ya que de esa forma se determinan los lineamientos a seguir de manera general para poder orientar ciertos planes y programas

(26) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. T. I, pág. 87.

a la política general de que se trate.

En el caso de nuestro país, el sistema jurídico nacional ha establecido que la planeación debe servir de base para cualquier política (incluida la política ambiental) y ello está definido claramente en los artículos 1o. y 2o. de la Ley de Planeación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, utilizó el término de "política ecológica" como sinónimo de "política ambiental" y aunque no son en realidad un sinónimo, se acepta la expresión. (artículo 37 fracción I, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

El marco más importante para la formulación de la política ambiental se encuentra constituido por la planeación nacional del desarrollo, por lo que en México se ha hecho una planeación ambiental a partir de 1983 que se inicia con el "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" y que se extiende al "Programa Nacional de Ecología 1984-1988" y posteriormente al nuevo "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994".

Las bases jurídicas de la planeación nacional de desarrollo, se encuentran en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación desarrolla estas bases (artículos 2o. y 3o.). Ahora bien, la conducción de la planeación corresponde al Ejecutivo Federal con la participación democrática de los

grupos sociales, por lo que se establece el llamado "Sistema Nacional de Planeación Democrática".

La esencia del sistema de planeación es el Plan Nacional de Desarrollo y es en este plano donde la política ambiental ha encontrado un marco jurídico, ya que las prescripciones y programas del plan tienen carácter de obligatorio para la Administración Pública Federal, lo que significa que la política ambiental de México tiene el carácter de norma jurídica y es la definida en la planeación nacional del desarrollo.

Como ya hemos analizado, la formulación de la política ambiental, corresponde de manera principal pero no exclusiva a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ya que existen otras políticas distintas de las de asentamientos humanos, vivienda, ecología y saneamiento ambiental, que están encomendadas a otras dependencias como es el caso de la política de pesca, la de higiene o la de turismo y que en su conjunto forman la política ambiental.

2. La Política Ambiental en México.

La política ambiental mexicana, aparece en el año de 1971, durante el sexenio de Luis Echeverría con la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental que contenía el primer conjunto de políticas ambientales.

Con la promulgación en 1973 de un nuevo Código Sanitario, se extienden esas políticas ambientales al campo jurídico como un plan para el saneamiento del ambiente y paralelamente comienzan a crearse órganos para la formulación de la política ambiental, como es el caso de una comisión intersecretarial Instituida por el Presidente de la República y denominada Comité Central Coordinador de Programas para el Mejoramiento del Ambiente, de igual forma se crea al Grupo Intersecretarial de Asuntos Internacionales sobre el Medio Ambiente.

Durante el sexenio de José López Portillo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1976 introdujo la idea de política ambiental bajo la expresión "saneamiento ambiental" ya que le encomendó a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia el "planear y conducir la política de saneamiento ambiental"; de esta manera apareció la idea de la planeación como instrumento de la política ambiental.

En 1978 se creó la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental que tuvo por objeto el establecer un mecanismo de coordinación para las diversas dependencias que tenían a su cargo la formulación de políticas que tenían que ver con el medio ambiente y se le encomendó su primer función el "formular un programa quinquenal de actividades" así como programas que deberán ser sometidos a consideración del Ejecutivo.

Posteriormente la Ley Federal de Protección al Ambiente, conte-

nía un repertorio de políticas ambientales que hacían las veces de marco dentro del cual se formularon las políticas ambientales de la pasada administración.

Una de las particularidades de la campaña de Miguel de la Madrid fue el énfasis que puso en el tema ambiental, ésto lo manifestó públicamente en diversas oportunidades e incluso en la propia campaña se organizó y llevó a cabo una reunión especial de consulta popular sobre el tema en la que expresó su compromiso de incorporar la preocupación ecológica dentro del programa de gobierno.

El 4 de diciembre de 1982, el Ejecutivo Federal remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que incluía entre otras cosas la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Posteriormente se incorporaron los temas ambientales al Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

En junio de 1984, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología organizó la "Primera Reunión Nacional de Ecología", donde se manifestaron toda clase de opiniones sobre la política ambiental y así se encontró la idea directriz de la política ambiental llevada a cabo durante la pasada administración, lo que derivó a que en septiembre de 1984 se pusiera en vigor el Programa Nacional de Ecología 1984-1988, que dió

origen a la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

De esta manera la política ambiental, ha quedado establecida en la planeación nacional del desarrollo, pues las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le asigna a diversas dependencias de la Administración Pública Federal para formular las políticas ambientales como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la "política ecológica", se encuentran subordinadas al Plan Nacional de Desarrollo.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, de igual manera encuadra el tema ambiental y establece un "Acuerdo Nacional para el mejoramiento Productivo del Nivel de Vida" como una de sus estrategias y uno de los puntos principales de este capítulo es la "Protección al Medio Ambiente (punto 6.3 de la segunda sección).

Dentro de este punto se manifiesta entre otras cosas la disposición del Ejecutivo Federal de "incorporar la variable ambiental en todas sus actividades vinculadas al desarrollo", precisándose además, que: "La planeación y ejecución de la acción gubernamental deberá realizarse a partir de una premisa básica: los recursos naturales conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país". Posteriormente se lleva a cabo un diagnós-

tico y una enumeración de los propósitos prioritarios del plan en materia de ecología con base en lo cual se formulan los lineamientos de estrategia.

Estos lineamientos de estrategia son una serie de programas que están divididos en los principales temas ambientales y éstos son: Ordenamiento Ecológico, Recursos Naturales, Impacto Ambiental, Riesgo Ambiental, Agua, Aire, Desechos y Residuos Sólidos, Marco Legal, Educación y Comunicación, Aprovechamiento de la Ciencia y Tecnología, Participación Social, y Cooperación Internacional.

Con el Ordenamiento Ecológico (6.3.1) se busca ordenar el uso del suelo en el territorio nacional por lo que se establecen las siguientes medidas:

- Formular programas de Ordenamiento ecológico en las regiones del país que se consideran críticas;
- Difundir el Ordenamiento ecológico como instrumento preventivo, a fin de lograr la mayor participación voluntaria posible de los sectores productivos en su programación y cumplimiento; y
- Ejecutar los proyectos de Ordenamiento ecológico existentes.

Con relación al punto referente a los recursos naturales (6.3.2), se busca dar un aprovechamiento racional y sostenible a los recursos naturales y a los ecosistemas, por lo que se toman medidas orientadas a:

- Fomentar el desarrollo de opciones de manejo y aprovechamiento racional de los ecosistemas;
- Consolidar el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, ampliando los programas de conservación, manejo y administración, así como diversificando el aprovechamiento y fomentando el uso racional y sostenible de la flora y fauna silvestres y acuáticas mediante técnicas y métodos adecuados de reproducción, propagación y manejo;
- Establecer y operar criaderos, viveros, estaciones de vida silvestre, centros de decomiso, jardines botánicos, campamentos tortugeros y zoológicos para incrementar la recuperación de especies de flora y fauna silvestres y acuáticas;
- Conformar un sistema de inspección y vigilancia mediante la coordinación de las tres órdenes de gobierno y una más efectiva participación social que garantice la adecuada protección y la flora y fauna silvestres y acuáticas, así como de las áreas naturales; y
- Elaborar estudios para la conservación y recuperación de especies raras, en peligro de extinción y de las sujetas a aprovechamiento.

Con el impacto ambiental (6.3.3) se pretende contrarrestar los posibles efectos ambientales negativos de las obras y actividades del hombre, por lo que se observarán los siguientes lineamientos:

- Asegurar, mediante la vigilancia y, si es necesario, el uso de sanciones, que los proyectos de obra y actividades se realicen en las condiciones legales y autorizadas;

- Apoyar a estados y municipios en la elaboración de sus proyectos de impacto ambiental; e
- Incorporar consideraciones de impacto ambiental en la asimilación de tecnologías.

Por lo que toca al riesgo ambiental, (6.3.4) se busca regular y evaluar las actividades industriales de alto riesgo, por lo que se establecen las siguientes disposiciones:

- Acelerar el proceso de elaboración de normas técnicas y metodológicas para evaluar y prevenir el riesgo ambiental;
- Fortalecer la coordinación interinstitucional para la aplicación de mecanismos de análisis de evaluación de riesgo ambiental;
- Determinar en forma coordinada entre las dependencias competentes, el catálogo de las actividades que deban considerarse como altamente riesgosas;
- Coordinar con los gobiernos estatales y municipales los programas de identificación de áreas de alto riesgo, para la determinación de zonas intermedias de salvaguarda; y
- Apoyar a las industrias o instituciones que lo demanden en la evaluación y análisis de los factores de riesgo.

En relación al punto referente al agua (6.3.5) se busca que los recursos acuíferos se administren eficientemente y se promueva la restitución de la calidad de los cuerpos de agua para su óptimo aprovechamiento.

miento; de igual forma se busca la rehabilitación, construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales en todo el país, así como la intensificación del control de los recursos acuíferos mediante la estricta vigilancia de la emisión de aguas residuales contaminadas, por lo que deberán establecerse mecanismos para que las industrias o empresas contaminantes paguen los costos del tratamiento o los daños que ocasionan al ambiente.

En el punto relativo al aire (6.3.6) se procura prevenir, restablecer y mantener la calidad del aire, por lo que para lograrlo se precisan las siguientes medidas:

- Ampliar y consolidar programas de contingencia para las zonas metropolitanas, zonas críticas y puertos industriales;
- Ampliar la cobertura y reforzar la operación de sistemas de monitoreo de la calidad del aire;
- Acelerar la fabricación, distribución y uso de combustibles de menor contenido contaminante;
- Crear los mecanismos necesarios para moderar el uso de combustibles, especialmente en las grandes ciudades, desestimulando el uso del transporte privado y ampliando la eficiencia del transporte público;
- Regular y restringir el uso de las sustancias agotadoras de la capa de ozono y de aquellas que son productoras del efecto de invernadero;
- Reducir la emisión de dióxido de azufre, óxido de nitrógeno, hidrocarburos, plomo, monóxido de carbono y partículas sólidas.

Por otra parte, con el punto relativo a los desechos y residuos sólidos (6.3.7), se busca prevenir y controlar la contaminación por dichas sustancias, así como propiciar el establecimiento de sistemas adecuados de recolección, tratamiento, reciclaje y disposición final de los residuos contaminantes, por lo que las medidas al respecto estarán dirigidas a:

- Lograr la colaboración de las empresas para el tratamiento de sus residuos industriales, en especial de aquéllos que son peligrosos por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, radioactivas, inflamables e infecciosas;
- Impulsar la creación de áreas para el confinamiento seguro de los residuos sólidos;
- Activar el establecimiento de plantas recicladoras, de tratamiento e incineración de residuos sólidos;
- Avanzar en el reciclaje de materiales susceptibles de reutilizarse, a fin de reducir volúmenes a tratar o a disponer en el suelo;
- Vigilar la emisión de residuos peligrosos en los procesos de transformación y establecer mecanismos que hagan que las industrias enfrenten los costos de este tipo de contaminación;
- Propiciar la disminución del uso de materiales de lenta degradación en la industria; y
- Formar cuadros técnicos suficientes y adecuadamente capacitados para la atención del problema.

En lo que toca al marco legal, (6.3.8) se persigue como objetivo que la gestión ambiental cuente con un marco reglamentario y normas técnicas adecuadas y congruentes con las condiciones económicas del país y su desarrollo para lo cual se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Completar el proceso de expedición de los reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
- Continuar con la expedición de normas técnicas y criterios ecológicos con parámetros más estrictos;
- Ampliar la asesoría a estados y municipios para la formulación de proyectos legislativos en materia ecológica; y
- Promover la creación de regidurías de protección ambiental en cada uno de los municipios del país.

Con el punto relativo a la educación y comunicación, (6.3.9) se pretende lograr una mayor conciencia ecológica en la población y promover contenidos ecológicos en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación social, por lo que las acciones estarán tendientes a:

- Fortalecer los mecanismos de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, para divulgar aspectos ecológicos, así como difundir las disposiciones jurídicas fundamentales con un lenguaje adecuado al sector de la sociedad al que se pretende llegar;
- Impulsar que los medios de comunicación eleven en cantidad y calidad el contenido ecológico de su información y programación; y

- Propiciar la celebración de convenios con los medios de comunicación social para la difusión, información y promoción de acciones ecológicas.

En relación al punto que trata el aprovechamiento de la ciencia y tecnología, (6.3.10) se busca contribuir a la solución de los problemas ecológicos nacionales mediante las actividades de investigación, desarrollo, promoción y transmisión del conocimiento, de esta manera, se toman las siguientes medidas:

- Concertar con instituciones de investigación y educación superior nacionales y extranjeras, la realización de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico requeridos en la atención del problema ambiental;
- Promover el establecimiento de mecanismos de enlace entre los sectores académico, industrial y de servicios y con el público en general para la captación, sistematización y difusión de avances científicos y tecnológicos, de carácter ecológico a nivel nacional e internacional;
- Apoyar la formación, desarrollo y capacitación de cuadros técnicos especializados en materia ambiental;
- Promover el establecimiento de un sistema nacional de investigación, capacitación y difusión sobre la ecología, que sea apto para dar servicio a los sistemas estatales; y
- Establecer un sistema de información e intercambio de conocimientos a

nivel nacional e internacional sobre ecología que permita difundir los avances y logros del país en este campo.

Por lo que hace a la participación social, (6.3.11) se pretende la participación conciente y responsable de la sociedad en las tareas ecológicas, para lograr ésto, se instrumentan las siguientes acciones:

- Promover la creación de consejos ciudadanos estatales que permitan in incorporar grupos cada vez más amplios de la sociedad en la realización de actividades ecológicas y, particularmente, en la vigilancia del cumplimiento de los Ordenamientos legales;
- Identificar las regiones críticas para la celebración prioritaria de convenios de concertación;
- Impulsar el sistema nacional de atención a la denuncia popular en los términos de la ley en la materia; e
- Instituir reconocimientos que estimulen una participación ciudadana más amplia y responsable en las tareas para la conservación y restauración de la calidad del medio ambiente.

Finalmente en el punto relativo a la cooperación internacional, (6.3.12) se pretende promover un proceso de cooperación internacional para proteger el medio ambiente y los recursos naturales bajo las siguientes líneas de acción:

- Asegurar una presencia decidida y una conducta firme en los asuntos ecológicos de naturaleza mundial;

- Suscribir, en los foros internacionales, los convenios y protocolos necesarios para limitar la producción de sustancias que dañen al medio ambiente;
- Evitar el movimiento transfronterizo de desechos;
- Impedir que los mares se conviertan en depósitos de desechos;
- Regular el comercio de la flora y fauna silvestres;
- Proteger las áreas naturales en beneficio de los habitantes del planeta;
- Promover el intercambio de experiencias, publicaciones e información respecto de las condiciones del ambiente y alternativas de solución; e
- Impulsar los programas de intercambio para la capacitación y actualización de personal técnico.

3. Comentarios a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Política Ambiental en México.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se convierte desde que entra en vigor en el instrumento jurídico para la formulación y ejecución de la política ecológica, ya que en el artículo primero establece que "sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las bases para: I. Definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación.

En realidad, la ley no solamente establece las bases para definir los principios de la política ecológica, sino que de hecho los define en el artículo 15 de la misma.

Estos principios se desarrollan partiendo de la base constitucional relativa a las consideraciones ambientales y cada uno de ellos mantiene implícita la necesidad de preservar el medio ambiente, aunque de igual manera, no excluye la viabilidad de su aprovechamiento, pues no se pretende con la ley obstaculizar los sistemas productivos del país, sino más bien producir sin alterar la naturaleza.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente sirve de base al proceso de formulación y ejecución de la política ambiental, a través de mecanismos jurídicos apropiados y que se definen en el capítulo V del título primero como los "Instrumentos de la Política Ecológica". Como hemos visto, estos principios están divididos en nueve secciones y algunos de ellos tienen que ver con la formulación, mientras que otros con la ejecución de la política ambiental.

Dentro del campo de la formulación podemos incluir a la "Planeación Ecológica" (artículo 17 y 18); a los "Criterios Ecológicos en la Promoción del Desarrollo" (artículos 21 y 22) y a la "Investigación Ecológica" (artículos 39 párrafo tercero y 41). Por su parte dentro del campo de la ejecución podemos incluir al "Ordenamiento Ecológico"

(artículos 19 y 20); a la "Regulación Ecológica de los Asentamientos Humanos" (artículos 23 a 27); a la "Evaluación del Impacto Ambiental" (artículos 28 a 35); a las "Normas Técnicas Ecológicas" (artículos 36 y 37); a las "Medidas de Protección de Areas Naturales" (artículo 38); a la "Educación Ecológica" (artículo 39 párrafos primero y segundo y 40 por último a la "Información y Vigilancia" (artículos 42 y 43).

El actual Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se basa precisamente en los Ordenamientos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, inclusive el propio plan señala la necesidad de "adecuar y ampliar el marco legal para impedir acciones que dañen seriamente el medio ambiente". Esto es con relación a los reglamentos de la ley, ya que mientras éstos no se expidan en su totalidad, continuarán operando los anteriores de la Ley Federal de Protección al Ambiente.

Con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente la política ambiental mexicana, alcanza un alto grado de desarrollo, pues encuentra las bases jurídicas necesarias para procurar el cumplimiento de sus objetivos, aunque naturalmente, enfrenta problemas cuyas soluciones no pueden encontrarse exclusivamente en el cuerpo de la ley.

En nuestra opinión, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

llo y la Ley que nos ocupa, encuentran el más grande obstáculo en la falta de recursos económicos para cumplir cabalmente los planes y programas.

Si bien es cierto, que durante la presente administración se ha reducido el déficit gubernamental, este aún es alto por lo que no es posible destinar suficientes recursos para atender todos los problemas del medio ambiente.

Son los problemas económicos de nuestro país los que han propiciado un estilo de desarrollo basado en la destrucción del medio ambiente pues los países más pobres del mundo, son también los que más problemas ecológicos tienen, inclusive la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, aún tolera algunas actividades dañinas al ambiente con el pretexto del desarrollo económico.

Ahora que se ha logrado la reestructuración de la deuda externa mexicana, es importante que se canalicen más recursos al problema ecológico ya que de lo contrario este problema seguirá creciendo día con día y podríamos llegar a casos de verdadero desastre.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en este sentido puede servir para ayudar a frenar el deterioro ambiental, pero siempre y cuando se continúe con la expedición de regla-

mentos y que estos sean acordes con la realidad ecológica actual y no únicamente con la realidad económica.

Por otra parte es necesario que la ley se adecúe en determinados aspectos en los que presenta algunas fallas y que a nuestro juicio, los más importantes son los siguientes:

1. El artículo 3o. fracción I, define al ambiente como: "El conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúa en un espacio y tiempo determinados". Esta definición es correcta, ya que sentencia la realidad del ambiente tal cual, además es un concepto amplio de lo que es el ambiente, más amplio desde luego que el establecido en la anterior Ley Federal de Protección al Ambiente, pero que es inadecuado para los efectos de esta ley en particular, pues debido precisamente a la amplitud de este concepto, hace que no resulte coherente con los objetivos principales de la ley, ya que por ejemplo, las obras de ingeniería son elementos inducidos por el hombre e interactúan en un espacio y tiempo determinados, pero de ninguna manera deberán considerarse como elementos sujetos de protección de esta ley.

2. Uno de los aspectos más importantes para lograr el equilibrio ecológico y la protección al ambiente es precisamente el sistema de conurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios y en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambien

te se consagra el capítulo II del título primero a este aspecto tan importante.

Inclusive esta ley en un principio fue recibida con gran entusiasmo precisamente porque se había remarcado esta importante "innovación" pues era una necesidad que se había señalado por muchos juristas especializados en el Derecho del medio ambiente y por personas estudiosas de los problemas ambientales.

Es necesario tener en cuenta que la importancia de esta delegación de funciones, radica precisamente en el carácter específico y local de los problemas ambientales, es decir, los factores que provocan el deterioro ecológico son particulares y propios de cada región y aun que todos estos problemas juntos, manifiestan un deterioro ecológico general, y afecten a toda la nación, la raíz de estos es la parte medular del problema.

En este orden de ideas, debemos considerar que es más fácil para los Estados y Municipios el identificar las causas de los desordenes en el medio ambiente y de esta forma plantear soluciones adecuadas a cada región en particular. De allí la importancia de este sistema de concurrencia entre los poderes federales y locales.

Ahora bien, del análisis de este capítulo II (arts. 4o. al 7o.)

se llega a la conclusión que en realidad no se trata de una innovación legislativa en este aspecto, sino que por el contrario de hecho esta ley es centralista y priva a los poderes locales de múltiples atribuciones.

El artículo 5o. señala todos y cada uno de los asuntos que la ley considera de interés de la Federación y con veintiun fracciones, acaparan la atención de los aspectos ecológicos trascendentes.

Pero hay que aclarar que en el artículo 6o. se incluye una lista de asuntos de competencia de las entidades federativas y municipios que podría considerarse como un otorgamiento de competencias pero que en realidad no es tal, pues en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está perfectamente definido en los artículos 115 a 121 que a los Estados y Municipios les corresponderán las competencias que no les estén prohibidas expresamente por la propia Constitución o por los propios poderes locales.

Incluso la fracción V del artículo 115 constitucional determina que los municipios podrán participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

De todo esto se deduce que los Estados y Municipios no necesitan que la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

les otorgue competencias, inclusive es el gobierno federal el que necesita ser "habilitado" expresamente por la constitución para adquirir nuevas facultades. (arts. 41 párrafo primero y art. 73 constitucional).

3. En el punto 9.6 del Programa Nacional de Ecología 1984-1988 se estableció un proyecto denominado "Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas". Este programa establecía que: "Con el propósito de dar a conocer los recursos naturales del país con potencial de uso, en apoyo al desarrollo socioeconómico de la población, así como regular su aprovechamiento racional e integral, se realiza este proyecto que contempla el establecimiento del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas".

Este sistema, carecía en el momento de su creación de una regulación jurídica que lo estableciera como tal y reglamentara su funcionamiento, y aunque era el proyecto más importante creado hasta entonces para procurar la defensa del medio ambiente no se podía aplicar como tal.

Con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente este sistema encontró las bases jurídicas para su funcionamiento, es decir, para la identificación y las declaratorias del tipo de áreas así como del establecimiento de las bases para su administración, conservación, desarrollo y vigilancia.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente considera como áreas naturales protegidas a nueve categorías distintas que de acuerdo al art. 46, son: I. Reservas de la biósfera; II. Reservas especiales de la biósfera; III. Parques Nacionales; IV. Monumentos Naturales; V. Parque marinos nacionales; VI. Areas de protección de recursos naturales; VII. Areas de protección de flora y fauna; VIII. Parques urbanos y IX. Zonas sujetas a conservación ecológica.

Hay que aclarar que la ley amplía las categorías de áreas naturales protegidas que en el Programa Nacional de Ecología sólo se referían a: parques urbanos; parques nacionales, culturales o naturales; reservas ecológicas; reservas de la biósfera y estaciones biológicas. Precisamente al ampliar estas categorías es cuando se presente la confusión.

Si pensamos en la sierra del Ajusco, resulta que podría ser considerada dentro de al menos tres de esas nueve categorías que son: Parque Nacional, Area de Protección de la Flora y Fauna y Zona sujeta a Conservación Ecológica.

Lo mismo ocurre con la zona de Sian Ka'an ubicada en los municipios de Cozumel y Felipe Carrillo Puerto en Quintana Roo, que además puede ser considerada como Reserva de la Biósfera.

Aunque clara que el problema de esto no está en las definiciones mismas que de hecho son adecuadas y sensatas ya que definen perfectamente las características de cada zona o región; el problema radica en la consecuencia jurídica que trae el clasificar un área determinada.

Si pensamos nuevamente en el Ajusco y lo clasificamos como Parque Nacional o como Area de Protección de la Flora y Fauna, el control del área será de competencia federal (arts. 50 y 54). Si lo incluimos como Zona Sujeta a Conservación Ecológica será de jurisdicción local. (artículo 56).

Situación idéntica sucede con las regiones de "El Gogorrón" y "El Potosí" en el estado de San Luis Potosí y podría ocurrir lo mismo en otras muchas regiones más.

A pesar de que la fracción V del artículo 115 constitucional precisa que los municipios podrán participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, éstos únicamente lo pueden hacer en los parque urbanos y en las zonas sujetas a conservación ecológica, pero en el caso de estas últimas se presenta una gran confusión para encuadrar una determinada zona dentro de esta categoría.

4. Es muy obscura y confusa la regulación que se hace de la fauna silvestre en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al

Ambiente, ya que siempre que se habla de este tan importante recurso se le menciona junto con la flora mediante la expresión; "flora y fauna silvestres y acuáticas".

Cada uno de estos recursos merecen regulación aparte precisamente porque como se incluye dentro del capítulo relativo a las áreas naturales protegidas y en el artículo 44 se menciona que en ellas se podrán realizar los usos y aprovechamientos social y nacionalmente necesarios.

En este sentido se podrían considerar aprovechables con fines ganaderos los pastos cercanos al Nevado de Toluca que es un aprovechamiento de la flora silvestre sin importar destruir el hábitat natural del conejo teporingo por ejemplo.

El artículo 87 indica que: "El aprovechamiento de especies de la fauna silvestre en actividades económicas podrá autorizarse cuando los particulares garanticen su reproducción controlada y desarrollo en cautiverio y proporcionen un número suficiente para el repoblamiento de la especie". Este artículo debería suprimirse o modificarse sustancialmente pues representa un arma para que los comerciantes con la fauna silvestre justifiquen de alguna manera sus actividades.

El ejemplo más claro y palpable lo tenemos con el cocodrilo ya que actualmente se permite y es común en las tiendas de artículos de

piel: zapatos, cinturones, bolsas, portafolios, hebillas y un sinnúmero de artículos más, confeccionados con la piel de estos saurios. La autorización de expender estos artículos se da con la justificación de que la piel se obtiene de las granjas de reproducción que el gobierno ha concesionado a los particulares o que en algunos casos opera el mismo gobierno pero que debido al descuido, a los malos manejos y a la incosteabilidad, no producen la cantidad suficiente de cocodrilos que garantice su reproducción controlada y menos aún que proporcionen un número suficiente para el repoblamiento de la especie, de hecho es más caro producir en cautiverio un cocodrilo con el tamaño suficiente para aprovechar su piel que comprarlo a las personas que lo capturan ilegalmente, pues por observaciones propias, sabemos que en el Estado de Tabasco se vende un ejemplar de regular tamaño en \$ 100,000 (cien mil pesos) mientras que un par de zapatos alcanzan la suma de \$1'000,000 (un millón de pesos) aproximadamente.

Muchas de estas granjas han cerrado sus instalaciones de hecho, y las instalaciones se encuentran abandonadas pero no se ha manifestado de ello a las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y aún se continúan expendiendo las pieles de ejemplares supuestamente criados en estas granjas.

La protección internacional de la fauna silvestre se lleva a cabo principalmente por la Convención sobre el Comercio Internacional de

las Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), suscrita en Washington en 1973 y enumera en su apéndice I a las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio y que deben estar sujetas a autorización.

Debido a que en México se permite el comercio de pieles de cocodrilo y de algunas otras especies de animales silvestres, es probablemente por lo que no forma parte de esta convención nuestro país.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de la pauta en su artículo 87 para que se siga con la matanza de algunas especies de animales que se extinguirán por completo en el corto plazo si no se actúa inmediatamente al respecto.

5. En el capítulo II del Título tercero que se refiere al aprovechamiento racional del suelo y sus recursos, encontramos otra forma más de centralización pues en este capítulo se prevén unos programas especiales para la restauración del equilibrio ecológico (artículo 105) que naturalmente están a cargo del gobierno federal pero que deberán llevarse a cabo cuando los fenómenos de desequilibrio ecológico en tales zonas lo requieran en forma "inminente". En este sentido es entendible el porque el gobierno de Quintana Roo no actuó en los incendios de mayo, junio, julio y agosto de 1989 en las selvas cercanas a Cancún y de igual forma es comprensible el porqué la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos actuaron con tardanza pues tendrían que esperar hasta que su actuación fuera requerida en forma inminente.

6. En el capítulo VI del Título cuarto, referente a la energía nuclear se contiene un solo artículo (154) y en el se trata el tan delicado tema desde el punto de vista de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, pero lo que regula en realidad sale sobrando pues hay que aclarar que la materia se encuentra regulada, en primer término por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la que por reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1975, se le incorporó como párrafo séptimo de su artículo 27, el siguiente: "Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos". De igual manera, en la fracción X del artículo 73 constitucional se agregó a las facultades del Congreso de la Unión la de legislar en toda la República respecto de la energía nuclear; posteriormente las reformas del artículo 28 constitucional publicadas en el Diario Oficial del 2 de febrero de 1983 determinaron en el párrafo cuarto que no constituyan monopolio las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva, entre otras, el manejo de minerales radiactivos y la generación de energía nuclear.

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se toca el tema de la energía nuclear con un enfoque de contaminación ambiental, pero no adecuadamente. Inclusive, el Ordenamiento que actualmente rige esta materia es la llamada "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear". Esta misma ley, indica que su aplicación corresponderá a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en el ámbito de su competencia. (artículo 4o.).

Ahora bien, debido a que la sociedad mexicana no puede participar en la vigilancia del adecuado funcionamiento del proceso de generación de la energía nuclear, se creó la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, pero se creó para cumplir con los requisitos del Organismo Internacional de Energía Atómica para la puesta en operación de la Central Nucleoeléctrica de Laguna Verde, pues en la misma Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, es tá determinado que ésta Comisión es un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuyas atribuciones están regladas por la propia ley y se refieren fundamental mente a las materias que dan a la Comisión la denominación que tiene (artículo 50). Por otra parte, las atribuciones de la Comisión pueden ser ejercidas por el Ejecutivo Federal por conducto del titular de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (artículo 50 último párrafo).

167

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El medio ambiente mexicano es un valioso patrimonio de toda la población, el cual jurídicamente y de acuerdo a la Ley General, de Bienes Nacionales se considera en su gran mayoría como un bien de dominio público de la Federación;

SEGUNDA.- Por lo que toca al manejo y administración del medio ambiente mexicano, éste se efectúa a través de los distintos órganos de la Administración Pública Federal;

TERCERA.- Un aspecto importante en la administración del medio ambiente es la planeación, y en este sentido el párrafo tercero del artículo 26 constitucional faculta al Presidente de la República para intervenir en el Sistema de Planeación del Desarrollo Nacional;

CUARTA.- El régimen jurídico del proceso de planeación, lo da la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983 y en ella destaca el Sistema Nacional de Planeación Democrática, dentro de cuyo marco se ha creado el primer Plan relacionado a la protección del medio ambiente y que es el Programa Nacional de Ecología 1984-1988 que es el antecedente inmediato anterior a los sistemas de planeación y política ecológica consagrados en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

QUINTA.- Una de las mayores perspectivas de todos los países que cuentan con un gran potencial ambiental (incluido México), es el lograr una armonía entre el equilibrio ecológico y el desarrollo económico, a esto es a lo que se conoce como ecodesarrollo;

SEXTA.- México es un país en el que se considera al ambiente como un potencial productivo de corto plazo, lo que sin duda ha llevado a la degradación paulatina de los ecosistemas nacionales;

SEPTIMA.- Como analizamos, todos los factores ambientales en México, como son: el suelo, la vegetación, el agua, el aire y la fauna silvestre, han sufrido una sobreexplotación, lo cual ha propiciado grandes consecuencias negativas como son la deforestación, el deterioro del suelo, la contaminación del agua y del aire y la extinción de la fauna silvestre. Estas Catástrofes ambientales han sido auspiciadas en parte por la legislación mexicana, pero por otra parte estas mismas catástrofes, han propiciado que se legisle sobre el medio ambiente con lo que nace lo que podríamos llamar como Derecho del Medio Ambiente o Derecho Ambiental en México.

OCTAVA.- Este Derecho del Medio Ambiente ha tenido una evolución paulatina en la Legislación Nacional y que comienza con la Constitución de 1917 donde de alguna manera se limita el concepto de propiedad absoluta, pues el párrafo tercero del artículo 27 consagra la directriz fun

damental de que "La Nación podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Lo que deja implícito el principio de la función social; de igual forma fue el propio artículo 27 en donde por primera vez se habló de la conservación de los elementos naturales al establecer que "La Nación, tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación";

NOVENA.- La protección al medio ambiente nacional a manera de una ley específica, se conceptuó por la preocupación mundial por el problema de la contaminación; por lo que se creó la "Ley Federal para Prevenir y Contrlar la Contaminación Ambiental" que aunque no estaba limitada únicamente al problema de la contaminación, no llenaba los requisitos para establecer una protección efectiva a los recursos naturales, por lo que fué abrogada y substituída por la "Ley Federal de Protección al Ambiente" que conceptuaba de manera genérica los problemas ambientales aunque auxiliada por otras leyes que regulaban los factores ambientales en particular como la Ley General de Salud"; Ya "Ley Federal de Caza" y algunos otros ordenamientos.

DECIMA.- En el campo de la Administración Pública Federal, se crearon la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente y posteriormente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, aunque en la Ley Orgáni-

ca de la Administración Pública Federal, se consagran determinadas funciones de materia ambiental a otras Secretarías de Estado;

DECIMA PRIMERA.- Tanto la "Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental" como la "Ley Federal de Protección al Ambiente", eran leyes más enfocadas al problema de la contaminación que a regular los distintos factores ambientales, además de que con el nacimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática se necesitaba de una ley que englobara de manera genérica, no sólo los problemas ambientales, sino los factores armónicos necesarios para el equilibrio ecológico y que fuera acorde con los procesos de planeación, por lo que se crea la "Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente";

DECIMA SEGUNDA.- La Ley materia del presente trabajo consta de 6 títulos que engloban los aspectos que giran en torno a la aplicación de la ley y la regulación de los factores ambientales más importantes y son:

1o. Las disposiciones generales; 2o. El relativo a las áreas naturales protegidas; 3o. El aprovechamiento racional de los elementos naturales; 4o. La Protección al Ambiente; 5o. La participación social; y 6o. Las medidas de control y de seguridad y sanciones;

DECIMA TERCERA.- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la

Protección al Ambiente señala en el artículo 15, los principios en que se deberá basar el Ejecutivo Federal para la formulación y conducción de la política ecológica, principios que fueron observados en el punto 6.3 de la segunda sección del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 relativo a la "Protección al Medio Ambiente";

DECIMA CUARTA.- En este sentido es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente el instrumento jurídico para la formulación y ejecución de la política ecológica, y es en base a la política ecológica que se da el manejo de los recursos naturales en nuestro país;

DECIMA QUINTA.- Ahora bien, tanto la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como la Política Ecológica Nacional, encuentran obstáculos para su aplicación entre los que destacan la falta de recursos económicos.

PROPUESTAS

- a) Acelerar la creación de los reglamentos de la propia ley y que estos sean acordes con la realidad ecológica nacional.
- b) Destinar mayores recursos económicos a los planes y programas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente y de la Política Ambiental para lo cual se hace necesaria una urgente reordenación de las finanzas públicas nacionales.
- c) Adecuar la legislación económica hacia un desarrollo sano ambientalmente, esto es teniendo siempre la premisa del ecodesarrollo.
- d) Poner especial atención en la difusión de la Ley General del Equilibrio ecológico y la Protección al Ambiente al público en general y sobre todo a las capas de la población que ejerzan la presión más directa sobre los ecosistemas naturales.
- e) Aclarar las situaciones oscuras que se presentan en la ley como es el caso de las Areas Naturales Protegidas y en éste sentido se hace necesario el modificar el artículo 46 de la ley y así limitar las distintas clasificaciones de dichas áreas y de ésta manera simplificar el manejo y administración de las mismas.
- f) Vigilar más estrechamente su cumplimiento a través de la Comisión Nacional de Ecología por lo que se deberá modificar el párrafo segundo del artículo 12 de dicho ordenamiento, para que de ésta forma se establezca claramente como se integrará y como funcionará tal comisión y del mismo modo se establezcan a la misma las funciones a que se refieren los artículos 42 y 43 de la ley de la materia.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"
Editorial Porrúa
México, 4a Edición.
- BASSOLS BATALLA, Angel "RECURSOS NATURALES DE MEXICO"
Editorial Nuestro Tiempo
México, 1985.
- BURGOA, Ignacio "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"
Editorial Porrúa
México, 1979.
- CESARMAN, Fernando "PAISAJE ROTO, LA RUTA DEL ECOCIDIO"
Editorial Océano
México, 1980.
- CESARMAN, Fernando "CRONICAS ECOLOGICAS"
Editorial Fondo de Cultura Económica
México, 1979.
- CESARMAN, Fernando "ECOCIDIO, LA DESTRUCCION DEL MEDIO AMBIENTE"
Editorial Joaquín Mortiz
México, 1982.
- DE LA MADRID, Miguel "PENSAMIENTO POLITICO"
Partido Revolucionario Institucional
México, 1982.
- FRAGA, Gabino "DERECHO ADMINISTRATIVO"
Editorial Porrúa
México, 1979.

- GALINDO GARFIAS, Ignacio "DERECHO CIVIL"
Editorial Porrúa
México, 1980.
- GOMEZ-POMPA, Arturo "LOS RECURSOS BIOTICOS DE MEXICO"
Editorial Alhambra Mexicana
México, 1a. Edición.
- RODRIGUEZ DE LA FUENTE, Felix "ENCICLOPEDIA SALVAT DE LA FAUNA"
Editorial Salvat
España, 1976.
- S. A. R. H. "CONTRIBUCIONES AL ESTUDIO ECOLOGICO"
México, 1979.
- SEPULVEDA, Cesar "DERECHO INTERNACIONAL"
Editorial Porrúa
México, 1983.
- S. E. D. U. U. E. "INFORME SOBRE EL ESTADO DEL ME-
DIO AMBIENTE EN MEXICO"
México, 1986.
- SERRA ROJAS, Andrés "DERECHO ADMINISTRATIVO"
Editorial Porrúa
México, 1989.
- S. P. P. "ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION
EN MEXICO"
Editorial Porrúa
México, 1984.
- SUNKEL, Osvaldo y ELIGO, Nicolo "ESTILOS DE DESARROLLO Y MEDIO AM-
BIENTE EN AMERICA LATINA"
Editorial Fondo de Cultura Económica
México, 1980.
- SZEKELY, Francisco "EL MEDIO AMBIENTE EN MEXICO Y AME-
RICA LATINA"
Editorial Nueva Imagen
México, 1979.

TOLEDO, Victor Manuel

"ECOLOGIA Y AUTOSUFICIENCIA
ALIMENTARIA"
Editorial Siglo XXI
México, 1985.

U. N. A. M.

"COMUNICACIONES MEXICANAS AL
XI CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO
COMPARADO"
México, 1a. Edición.

VIZCAINO MURRAY, Francisco

"LA CONTAMINACION EN MEXICO"
Editorial Fondo de Cultura Económica
México, 1987.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley de Vías Generales de Comunicación.
Ley Federal de Agua.
Ley Federal de Caza.
Ley Federal de Pesca.
Ley Federal de Protección al Ambiente 1982.
Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971.
Ley General de Bienes Nacionales.
Ley Forestal.
Ley General de Población.
Ley de Planeación.
Ley de Responsabilidad Civil para Daños Nucleares.
Ley General de Salud.
Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en Materia Nuclear.