

REFLEXIONES SOBRE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS EN MATERIA AMBIENTAL

ELSA ROQUÉ FOURCADE*

SUMARIO.- 1. REFLEXIONES SOBRE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS EN MATERIA AMBIENTAL. 1.1 INTRODUCCIÓN 1.2. CAUSAS GENERALES 1.2.1. DEL ÁMBITO SOCIAL. 1.2.2. DEL ÁMBITO ECONÓMICO. 1.3. CAUSAS INSTITUCIONALES. 1.3.1. ESPECIALIDAD RECIENTE. 1.3.1.1. LA LEGISLACIÓN DEL AMBIENTE. 1.3.1.2. EL DELITO ECOLÓGICO. 1.3.2. DE LA CONGRUENCIA EN EL CONCIERTO LEGISLATIVO. 1.4. CONCLUSIÓN 1.5. BIBLIOGRAFÍA. 1.5.1. LEGISLACIÓN. 1.5.2. DOCTRINA. 1.5.3. ABREVIATURAS USADAS.

1.- REFLEXIONES SOBRE LA EFICACIA¹ DE LAS MEDIDAS EN MATERIA AMBIENTAL

1.1. INTRODUCCIÓN

En el presente, trataremos de esbozar sintéticamente las razones por la cuales creemos han fracasado leyes y programas en materia ambiental con los consiguientes daños "ecológicos".²

Muchos de estos intentos pretenden ordenar, a través de acciones concretas en todos los ámbitos y, si bien no prometían resultados alentadores en un corto plazo, al menos crearon la esperanza de moderar paulatinamente las consecuencias negativas.

* Maestra en Derecho por la Universidad Iberoamericana.

¹ La eficacia depende, en primer término, de la eficiencia. La eficiencia es una característica que indica la capacidad o aptitud de las medidas necesarias para la producción de efectos. Indica una relación de suficiencia entre la medida y lo que se espera obtener. Es una característica de los instrumentos; se les imprime en el momento de la adopción. En consecuencia, la eficiencia es una causa de la eficacia, entendiéndose por tal, la capacidad puesta de manifiesto en el grado de acatamiento a la leyes, es decir, en la observancia de las conductas impuestas. Y en relación a programas u otras medidas, la eficacia haría referencia a posibilidad de ejecución devengada de la fuerza de los mismos.

² De la explicación de Raúl Brañes, a quien seguimos en este tema, aceptamos que los términos "ambiente" y "ecología" no son sinónimos. Sin embargo, son compatibles. Entendemos por ecología la ciencia de las relaciones para la estructura proporcional de los elementos naturales y la evolución natural de los seres orgánicos e inorgánicos.

Por su parte, una visión sistémica de Ambiente coincide, con el objeto de atención de la ciencia ecológica, si se lo considera como "un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema[...]. La palabra ambiente se utiliza para designar genéricamente todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos". Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, "Prefacio" Raúl Brañes, México, D.F.: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 18 - 23.

Hasta ahora, los avances en la materia no son suficientes. Cada vez nos sentimos mas agobiados por el problema y crece la incertidumbre porque pareciera que no atinamos con las medidas adecuadas y los daños son cada vez de mayor envergadura.

Considerando un ejemplo, el *ordenamiento ecológico del desarrollo urbano* es sólo uno de los aspectos de la materia ambiental; todos sabemos que los programas y la legislación para *desarrollo urbano* en el Distrito Federal y zona conurbada no lograron detener, ni siquiera minimizar el crecimiento anárquico de esta gran ciudad. Aquí, las cuestiones de significación para el desarrollo ambiental son: crecimiento de la ciudad, desorden urbano y desequilibrio entre lo urbano y lo rural. En ninguna de ellas hemos avanzado considerablemente y sentimos que nos han rebasado.

Desde el punto de vista formal, contamos con instrumentos, leyes, órganos competentes, planes, programas, definición de estrategias y prioridades. No obstante, la ambivalencia en algunos casos e inexistencia de normas o instituciones apropiadas en otros, debieron producir mayores beneficios que los que hoy contabilizamos.

Las objeciones anteriormente mencionadas en estos mecanismos, algunas esbozadas en el apartado 1.3., no son las únicas causantes de la falta de resultados óptimos. Los factores que inciden para la no producción de los efectos deseados son múltiples y de diversa naturaleza.

Intentaremos iniciar el estudio de las causas de ineficacia de las medidas para proteger el medio ambiente, sin concluir, por el momento, el mismo. Con este objetivo, en el presente sistematizaremos, según su naturaleza, algunos de los elementos y características que estimamos como promotores de ineficacia en esta primaria revisión.

1.2. CAUSAS GENERALES

Sabemos sobre las cuestiones del medio ambiente porque recibimos información a través de distintos medios de comunicación o porque experimentamos a diario los trastornos del deterioro ambiental. A pesar de ello, no podemos afirmar definitivamente la cultura de relación debida con el medio ambiente. Nuestro comportamiento, generalmente contribuye de modo considerable en sentido negativo.

Ahora bien, podemos notar que la sociedad tiene cada vez mayor inquietud. Paulatinamente se interesa en ejecutar las acciones favorables y en aceptar las colaboraciones que se sugieren o imponen. Muestra de ello son la participación en las organizaciones y centros de investigación y extensión que trabajan para infundir en los individuos conciencia ecológica y generar un mejor conocimiento y comportamiento de relación con el medio ambiente.

³ Véase ¡AYÚDAME!, Coordinación y redacción de Gabriel Quadri de la Torre, FUNDACIÓN EL MANANTIAL, México, D.F.: Grupo Gráfico Romo, 1992. Un libro de información accesible y útil como guía para educar en los problemas ambientales. En el "Anexo II" se mencionan las Organizaciones No Gubernamentales, enunciado que no contiene todas las existentes actualmente.

Por otra parte y en otro sentido, dependemos de un modelo económico sustentado básicamente en el desarrollo industrial y tecnológico que destaca por imprimirnos un modo de bienestar individual y de desarrollo integral valorado en gran medida por el solo crecimiento económico.

Estas observaciones nos llevan a buscar características en el orden social y económico con las cuales se afecta definitivamente el objetivo de la legislación y de los programas y en general de cualquier medida que se adopte.

1.2.1. EL ÁMBITO SOCIAL

Carecemos, en el ámbito social, del sustento propio para conseguir el cumplimiento y colaboración espontáneo en modo amplio.

Percibimos, en gran medida, la falta en gobernantes y gobernados de una *cultura ecológica* relevante. O bien, la insuficiencia en una "*cultura de relación apropiada con el medio*"⁴ ambiente. A pesar de esta realidad la ley exige a las autoridades y a los particulares asumir la responsabilidad de la protección del "*equilibrio ecológico*"⁵.

Los ciudadanos hemos dado muestras constantes de inconsciencia por desconocimiento de acciones concretas o por simple indiferencia.

Desde esta perspectiva, resultaría muy complejo, por ejemplo, si con la finalidad de favorecer el desarrollo ambiental, se intentara una reordenación de esta ciudad o acciones concretas en vistas de un ámbito urbano y rural equilibrado. En principio, nos resistimos a cualquier limitación al derecho de propiedad. Practicamos una concepción liberal del mismo, nos oponemos a cualquier restricción en el ejercicio, a pesar del sentido social con que está regulado en la Constitución (artículo 27) y de la obligación del Legislativo, también constitucional (artículo 27, 3er párrafo), de dictar medidas necesarias para *ordenar los asentamientos humanos* y *adecuar provisiones, usos, reservas y destinos* con la finalidad de *preservar y restaurar el equilibrio ecológico*. Sin olvidar además, que tenemos derecho a vivir en un ambiente sano⁶ y que la protección del entorno natural es de interés general.

⁴ Brañas, Ratil, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Op. cit., pág. 597, recordando su punto de vista sobre la ineficacia y la necesidad de elaborar un *análisis concreto de cada situación concreta* y que, *sólo de una manera general, es posible formular algunas hipótesis[...], independientemente de su falta de eficiencia[...], entre las que considera como hipótesis clásicas 1) la insuficiente valoración social de la legislación ambiental por sus destinatarios, lo que muchas veces incluye el desconocimiento de la misma, y 2) las deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicar administrativa y judicialmente la legislación ambiental.*

⁵ LGEEPA, artículo 15, fracc. III.

⁶ Glender, Alberto y Lichtinger, Victor (Compiladores), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, "Introducción", Victor Lichtinger, México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económico, México, 1994, pág. 308. En la Declaración de Río de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 se enumeran 27 principios, entre ellos *el derecho a una vida saludable* y [...] (principio 1). Un derecho sin reconocimiento formal en el Derecho Internacional se acerca más a un postulado político que a disposición obligatoria y vinculante. En Derecho mexicano no está contenido expresamente como garantía

En este contexto, nos preguntamos cuáles serían las reacciones si se comenzara, aun los intereses particulares afectados, a reubicar negocios, industrias o cancelar permisos y autorizaciones irregulares o improcedentes. O lo que es lo mismo, cómo responderemos a las autoridades si se decide, en ejercicio de facultades expresas,⁷ sujetar el ejercicio del derecho de propiedad, posesión o cualquier otro sobre bienes inmuebles a la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos que dicten las políticas del ordenamiento ecológico del desarrollo urbano o rural.

Por otra parte, el comportamiento de los órganos competentes tampoco ha dado muestras de esa cultura.⁸ Y esta es una crisis que invade al ejercicio de los tres poderes.

De primer orden resulta que la administración es responsable directa de la información y de instituir una temática adecuada en las guías de estudio.⁹ También, de la toma de decisiones procedentes y oportunas.¹⁰ de informarse y vigilar el *equilibrio de los ecosistemas*, del control estricto del cumplimiento de los programas propuestos¹¹ y de dictar las medidas necesarias para preservar el *derecho a disfrutar de un ambiente sano* (artículo 15, fracción XI).

Dentro de la responsabilidad de la actividad administrativa y con fin de mayor efectividad de las medidas adoptadas, debemos considerar el control y evaluación como una etapa importante del proceso administrativo que permite la corrección idónea y en tiempo propio.

Sin embargo, para favorecer el diseño de programas o el enunciado de estrategias y encauzar direcciones, contamos con dos momentos de singular trascendencia que interaccionan el ejercicio de las funciones del Estado y permiten la participación de los ciudadanos por medio de sus representantes:

1.-) El primero, de carácter técnico, en la Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda:¹² la revisión de la Cuenta Pública. Esta actividad tiene por objetivo conocer los resultados de la gestión financiera o, dicho de otro modo, constatar si lo que se gastó coincide con lo previsto en el presupuesto, pero además, y

individual, se considera implícito en el derecho a la protección a la salud (artículo 4, 4to. párrafo). A diferencia, el *derecho a disfrutar de un ambiente sano* lo declara la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el artículo 15, fracc XI.

⁷ Según lo establece el artículo 27 de la LGEEPA.

⁸ Sin olvidar que en algunas ocasiones deberemos de considerar la inactividad de las instancia administrativas por insuficiencia de recursos económicos o humanos necesarios.

⁹ Responsabilidad contenida en la legislación correspondiente: artículos 39 a 41 de la LGEEPA.

¹⁰ Según los principios enunciados en el Capítulo IV, artículo 15 de la LGEEPA, de lo cual resultará el contenido de Instrumentos de la política ecológica, capítulo V, entre otros, los siguientes considerandos: *Planeación ecológica, ordenamiento ecológico, criterios ecológicos en la promoción del desarrollo, regulación ecológica en los asentamientos humanos, evaluación del impacto ambiental, normas técnicas ecológicas y medidas de información, investigación y control.*

¹¹ LGEEPA, artículo 42.

¹² Constitución Federal, artículo 74, fracción IV, 4to., 5to. y 6to. párrafos.

esto es lo que tiene relevancia para el tema que nos ocupa, tiene la función de examinar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

2.) El segundo, de carácter político, y que se ejerce a través del Congreso de la Unión:¹³ nos referimos al informe que rinde el Presidente sobre el estado que guarda la administración pública.¹⁴ No tiene otra función que brindar la posibilidad al Congreso de una evaluación política y juicio relativo a la gestión en general, y para preparar un dictamen especial al escuchar a los secretarios de despacho en la presentación al Congreso que deben realizar una vez iniciado el período de sesiones ordinario describiendo el estado que guardan sus respectivos ramos.

Si esta comprobación es anual, además de las evaluaciones que debe realizar la propia administración, el Poder Público puede anualmente corregir las acciones, diseñar e intentar nuevas estrategias.

Una manifestación de esa cultura la constituye la voluntad política y social de gobernantes y gobernados de regulación de las relaciones con sujeción a los ordenamientos delimitados. Precisamente, y como responsabilidad compartida entre gobernantes y gobernados, la expresión y ejercicio de voluntad política comienza con la actividad estatal de planificación democrática del desarrollo¹⁵ y la generación de programas aptos para alcanzar los objetivos propuestos en el entorno de las leyes vigentes.

1.2.2. DEL ÁMBITO ECONÓMICO

El modelo económico basado en la prioridad del desarrollo industrial y tecnológico diluye la fuerza de las medidas. Contribuye con el aplazamiento de las soluciones a los problemas ambientales.

Por una parte, una concepción incómoda de desarrollo integral que no ha comprendido cabalmente la prosperidad y expansión del campo y el progreso del ámbito agrícola,

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: informe presidencial contenido en el artículo 69 y para secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo en el artículo 93.

¹⁴ Roqué Fourcade, Elsa, *Derecho constitucional y administrativo*, en prensa, en Porrúa, página del manuscrito 128 donde interpretamos que el informe presidencial y el de secretarios y jefes de departamento administrativo constituyen la posibilidad de control político dentro del sistema presidencial. Significa la posibilidad para los gobernados a través de sus representantes de asentir o disentir las políticas de la administración.

¹⁵ Roqué Fourcade, Elsa, *Op. cit.*, pág. del manuscrito 35 y 36: consideramos que la planificación del desarrollo y la rectoría económica son postulados del principio constitucional Estado democrático y social. La planificación estatal es el instrumento con que cuenta el Estado para la intervención en economía. La planificación es actividad del poder público en función administrativa que identifica objetivos y prioridades; diseña estrategias; enuncia y adecúa políticas y programas, para lo cual provoca mayor actividad del Poder Público, igualmente en función administrativa o legislativa. La importancia de la planificación resalta en tanto la intervención del Estado en economía debe abarcar los dos sentidos exigidos en la Constitución: a) *Intervención*: El Estado es agente activo en economía, y b) *Rectoría*: la participación del Estado en los fenómenos y procesos económicos tiene un fin y dirección, esto es, traducir el crecimiento económico en desarrollo integral.

ni tampoco que la relación con la naturaleza no consiste en transformarla ilimitadamente en bienes de consumo. Que el uso indebido de los recursos pone en peligro a largo plazo el mismo crecimiento económico, porque la restitución o el restablecimiento resultará imposible o más gravoso que el provecho inminente esperado.¹⁶ Y por otra, esa concepción irritante de desarrollo integral que tiene tendencia a evaluarlo por el auge o crecimiento, en términos absolutamente económicos, ha profundizado una brecha abismal entre el ámbito rural y el urbano. A su vez, aunado a otros elementos como *estructuras concentradoras del ingreso y del consumo*,¹⁷ profundizan la pobreza, la marginación, la desigualdad social y la aceptación de prácticas cada vez más generalizadas de pautas de consumo irrelevantes.

Esta tendencia parece superada en las ponencias y Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas en Río de Janeiro de 1992, en tanto aprueban el concepto de *desarrollo sustentable*.

Esta noción se explica como aquel progreso de la generación actual que, en un plano de igualdad social y utilización racional de los recursos, es capaz de satisfacer sus propias necesidades sin comprometer las posibilidades reales de subsistencia de las generaciones futuras. Con este sentido ingresa al derecho mexicano a través de distintos dispositivos.¹⁸

A pesar del consenso sobre esta idea:

"[...] la realidad nacional e internacional es compleja, en Río de Janeiro se volvió a poner en evidencia que el mundo está dividido entre países del Norte y de Sur. Por una parte, los países altamente industrializados han afectado en forma peligrosa el equilibrio de la biosfera y causado graves daños ambientales a su propio territorio y al de los países de los que extraen recursos naturales o en que se aplican sus tecnologías [...] Por otro lado, los países en vía de desarrollo, aún sin haber alcanzado todavía niveles satisfactorios de vida para sus crecientes poblaciones, también han agredido al ambiente físico nacional y contribuido a los daños

¹⁶ Glender, Alberto y Lichtinger, Victor: *Compiladores, La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Op. cit. Comentario reiterado por algunas ponencias de la Cumbre de Río de 1992 en los fundamentos para la conciliación deseada entre la protección al ambiente y el crecimiento y desarrollo económico. Está contenido en el primer principio de los 27 que constituyen la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas en 1992. Ver en la obra que relacionamos, pág 60, "los seres humanos [...] tienen derecho a una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza".

¹⁷ La modificación de las estructuras concentradoras del ingreso y del consumo presuponen la superación de la pobreza, criterio vertido al sistematizar los Elementos para una estrategia de desarrollo sustentable en México por quien es titular hoy la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Carabias Julia y Provençio, Enrique, "La política ambiental mexicana antes y después de Río" en Glender, Alberto y Lichtinger, Victor (Compiladores), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Op. cit., págs. 393 - 423, cita págs. 416.

¹⁸ Citamos a modo de ejemplo la LGEEPA, artículo 15, fracc. II y IV; la LAN, artículo 1. Al referirse al objeto de la misma entre otros señala el de regular la exploración, uso o aprovechamiento, la distribución, preservación de su cantidad y calidad para lograr su *desarrollo integral sustentable*. Idéntico sentido en la Ley Forestal, artículo 1, cuando establece que las normas para el aprovechamiento de los recursos forestales tienen por finalidad, además de otras, "Lograr un manejo sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables".

globales, todo ello con las mismas tecnologías y, además, con procesos sociales [...] que agudizan las amenazas a la sustentabilidad futura de esos tipos de desarrollo. El subdesarrollo mismo, y las condiciones de pobreza de las poblaciones rurales y de las urbanas marginales son factores de deterioro ambiental".¹⁹

Se estima que la actividad industrial y la tecnología han modificado favorablemente la vida del hombre. No obstante este beneficio, percibimos incremento de la desigualdad social, no todos tienen condiciones reales para disfrutar de las ventajas del desarrollo. Aunado a ello, de suma gravedad, se ha descuidado al ambiente y sus elementos en todos los sentidos, desmejorando considerablemente la calidad de vida. La negligencia se manifiesta hasta en los propios procesos de fabricación y producción de las mercancías o prestación de los servicios que se suponen destinados a elevar en distintos modos los niveles de excelencia del entorno de los hombres.

Este mismo sistema, cuestionable actualmente en el plano estrictamente económico, está despreocupado por cumplir con las prioridades que permitan o faciliten el establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo regional y urbano o el otorgamiento de incentivos fiscales, tarifarios y crediticios para inducir el ordenamiento territorial o la canalización de inversiones en reservas territoriales, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.²⁰ No contamos definitivamente con las posibilidades reales y ciertas para decidir un nuevo orden económico conciliado con el desarrollo sustentable.

1.3. CAUSAS INSTITUCIONALES

1.3.1. ESPECIALIDAD RECIENTE

El derecho ambiental es antiguo,²¹ pero el ordenamiento positivo vigente es fiel reflejo del estado de gestación de una disciplina, sin reconocimiento formal definitivo de autonomía originándose de esta manera la ineficiencia de las normas jurídicas.

Sin ánimo de emitir un concepto acabado, entendemos que *Derecho ambiental o derecho ecológico*²² es el conjunto de normas que regulan las conductas y relaciones de los

¹⁹ Cabrera Acevedo, Lucio, quien cita a Urquidí, Víctor L. "Desarrollo sustentable e Incentivos Económicos". Jornadas sobre Desarrollo y Medio Ambiente. Instituto de Ecología y CONACYT. Xalapa, Veracruz, 16 de noviembre de 1992, en las Memorias del evento *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio II*, "Presentación" de Manuel F. Chávez Asencio, México, D.F.: Universidad Iberoamericana, 1993, ver pág. 113, 114, cita en la pág. 114.

²⁰ Algunos de los objetivos del fomento a la coordinación y concertación de acciones e inversión entre sector público, social y privado, contemplados en la LGAH en el artículo 51, en materia de desarrollo urbano.

²¹ Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Op. cit., página 36: "El derecho ambiental es antiguo como la humanidad [...] En la antigüedad la norma ambiental resulta de importancia porque manifestaba las relaciones de dependencia que existen entre el hombre y la naturaleza[...] Sin embargo, el progresivo dominio del hombre sobre la naturaleza hizo caer en el olvido uno de los extremos de esa relación[...]"

²² Se trata de delimitar y definir un espacio jurídico para lo cual, opinamos, debemos seguir investigando hasta decidir la misma denominación: *Derecho ambiental o Derecho ecológico o Derecho del entorno*. En el presente con la salvedad que

individuos con el medio ambiente y sus elementos, norman la competencia de los órganos de gobierno y tipifican conductas ilícitas atribuyéndole las sanciones adecuadas.

Los inconvenientes de la teoría del derecho ambiental como la vaguedad conceptual, aún referida al objeto mismo, y la inexactitud de la metodología de investigación confunden en la aplicación de las técnicas propias para la misma creación del marco jurídico.

Seguidamente consideraremos cuestiones de ineficiencia institucional o normativa que aparecen en la primera revisión de la legislación y que son consecuencia directa de la novedad de la disciplina jurídica como ámbito de conocimiento autónomo.

1.3.1.1. La Legislación del ambiente

La dispersión y fraccionamiento en distintos ordenamientos de la regulación de una materia crean confusión y ambigüedad en cualquier ámbito del derecho.

Este fenómeno está presente en el ordenamiento positivo²³ porque la LGEEPA, en su carácter de "ley general", se aboca a las reglas generales, no contiene la totalidad de la materia. La regulación en leyes anteriores, no sobre los elementos como partes del sistema del ambiente y en función de él, sino en temas específicos de los mismos, constituyen la *legislación ambiental preexistente*. Esta legislación especial debería estar subordinada a la "ley general". En consecuencia, corresponde a la LGEEPA garantizar sin salvedades, a través de la "supletoriedad", su propia vigencia irrestricta.

En este sentido, considerando dos cuerpos legales de igual jerarquía: en carácter de ley de fondo, la LGEEPA y como ley especial LGAH, en ambas encontramos lo que deberemos de considerar como de "*utilidad pública*".

Por el primer ordenamiento, el artículo 2, *Se consideran de utilidad pública, fracc. I. "El ordenamiento ecológico del territorio nacional[...], que según las definiciones de la propia ley, artículo 3, fracc. XX," ordenamiento ecológico es el proceso de planeación dirigido*

hicimos en la nota 2, nos referimos al derecho ambiental toda vez que hacemos referencia a las normas que regulan las conductas de los hombres con repercusión para el estado y evolución normal de circunstancias y condiciones del ambiente natural, procurando la preservación y el uso racional.

Por su parte, la denominación derecho ecológico resultaría, en principio, con mayor propiedad si la interpretamos como la legislación referida al objeto de estudio de la ecología como ciencia. A la vez que circunscribe el ordenamiento regulador de las relaciones humanas y el medio ambiente se extiende a todas las formas posibles, acción u omisión, de impacto a cualquier elemento de la naturaleza.

²³ A modo de ejemplo, el desarrollo urbano es una cuestión del objeto del Derecho ambiental y sobre desarrollo urbano encontraremos disposiciones especiales para la materia en LGAH, además de la LGEEPA. En las dos se trata, por ejemplo, de la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos, sin olvidar la Ley Orgánica de la Administración Pública, quien faculta a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para "Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como [...] regulación ambiental del desarrollo urbano[...]. Por su parte la Secretaría de Desarrollo Social es competente para coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en materia de distribución de la población y la ordenación territorial de los centros urbanos".

a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en territorio nacional [...] para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente".

Del segundo de los ordenamientos citados, artículo 5, "*Se considera de utilidad pública [...], (fracc. VIII), [...] la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población*".

De esta aparente repetición entendemos que la ley ambiental contiene un principio en relación a *utilidad pública* y la ley sobre asentamientos humanos no contradice, ni modifica ese concepto, sino que lo especifica a uno de los capítulos del desarrollo ambiental, al aspecto ecológico o ambiental en el desarrollo urbano. Podríamos interpretar en esta ocasión y en cualquier otra, aún si existiera contradicción, que predominan las normas de la LGEEPA porque ella es la *ley marco*. Pero lo cierto es que la ley del ambiente se aparta de esta naturaleza según lo prescrito en el último párrafo del artículo 1 que a la letra dice:

"Las disposiciones de esta Ley se aplicarán sin perjuicio de las contenidas en otras leyes sobre cuestiones específicas que se relacionan con las materias que regula este propio ordenamiento".

Se complementa en el Título Sexto: *Medidas de control y de seguridad y sanciones*, artículo 160, párrafo 1 ro.:

"Las disposiciones de este título se aplicarán en [...] al final del párrafo, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento".

Para confirmar nos remitimos a la *Regulación ecológica de los asentamientos humanos* que es una sección de la LGEEPA. En vistas del mencionado artículo 1, dudamos de la legitimidad en la dedicación ambigua que se hace sobre el objeto de la legislación ambiental en otros cuerpos en calidad de leyes especiales. En la Ley del Desarrollo Urbano del D.F., artículo 14, el *Plan Director para el Desarrollo Urbano* de Distrito Federal contendrá normas para ordenar destinos, usos y reservas del territorio y funcionamiento y organización de áreas de desarrollo y *conservación ecológica*. Se trata de una conciliación entre los criterios del ordenamiento del territorio si fuesen eminentemente antropocéntricos y los comprensivos de todos los organismos en perspectiva de protección ecológica.

Distinta situación surge en materia forestal y agraria.²⁴ En el primer caso, con motivo de la zonificación de terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal se deberá remitir al inventario nacional y al "*... ordenamiento ecológico previsto en la ley de la materia*", o sea en la LGEEPA. Por su parte, la Ley Agraria sujeta el ejercicio de los derechos de propiedad en el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico a la legislación

²⁴ Nos referimos al artículo 7 del Reglamento de la Ley Forestal y segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Agraria.

correspondiente: LGAH y LGEEPA respectivamente. Estos dispositivos constituyen el reconocimiento del carácter de *ley marco* para la LGEEPA.

Valorando la trascendencia emanada de las disposiciones legales vigentes sobre preservación del equilibrio ecológico y salvaguarda del ambiente, la dispersión en los mandamientos se complica, más aún, si analizamos los órganos competentes en la materia.

Nos preguntamos por los resultados de la coordinación²⁵ entre la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, si la formulación y conducción de "...la política general de ecología y programación del ordenamiento ecológico general del territorio del país", no resulta compatible con las determinaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en (LOAPF, art. 32):

- a) la previsión de tierras para el desarrollo urbano, considerando la disponibilidad de agua.(fracc. I).
- b) la promoción de obras de infraestructura y equipamiento en vistas del desarrollo regional y urbano (fracc. XV).
- c) la formulación, conducción y evaluación de la política general de asentamientos humanos y desarrollo urbano (fracc. I).

Idéntico cuestionamiento podríamos inferir si se confrontan la política de ecología enunciada con los otros ramos de la función administrativa. Las atribuciones a las distintas dependencias están consideradas con un criterio de promoción inminente del desarrollo económico en los distintos rubros y salvo alguna remisión a las normas ambientales no se consigue la integración deseada. Por los objetivos del presente no podemos analizar detalladamente todos los casos, sólo mencionaremos dos ejemplos más:

- a) Con la Secretaría de Energía: aquí sucede algo muy interesante que importa algo más que la coordinación. Nos referimos a la fracción V del artículo 33 donde pareciera otro supuesto de primacía de la LGEEPA, similar al contenido en el Reglamento de la Ley Forestal y Ley Agraria, porque esta Dependencia al promover la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de energía deberá hacerlo *con apego a la legislación en materia ecológica*.

²⁵ Comparamos las facultades reconocidas a las dos dependencias en la Ley ambiental (artículo 8, fracciones I y IV) y la Ley que regula los asentamientos humanos (artículo 7, fracciones III, VI y VII). Ahora bien, respecto a la Secretaría del Medio Ambiente la LOAPF (art. 32 bis) no le reconoce textualmente la facultad de "*formular y conducir la política en ecología*" como lo hacía para la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en el correspondiente artículo 37, derogado y modificado posteriormente. A diferencia, la Secretaría de Desarrollo Social (art. 32, fracc. I) asume el enunciado de las políticas sobre asentamientos humanos, urbanismo y vivienda que correspondían a la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ya que podrá "*...formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social [...]; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda*".

Donde consideramos tendrá que coordinarse con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca será, según la fracción VI del mismo artículo, al llevar "...a cabo la planeación energética a mediano y largo plazo, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal".

b) La coordinación con las acciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial versarán en uso de facultades²⁶ tales como fomento y conducción de la política nacional en materia minera o el fomento del aprovechamiento de los recursos minerales y regulación de la explotación de salinas.

Ahora bien, el sentido de *desarrollo sustentable* impone una necesidad de estructuración institucional fundada en conceptos económicos que acepten que los recursos naturales son patrimonio nacional finito, limitado y, como tal, no pueden agotar la capacidad para satisfacer las necesidades actuales y futuras.

La LGEEPA contiene principios en este sentido (artículo 15, fracc II y IV). No obstante el medio ambiente y sus elementos cuando son sujetos de regulación en otros ordenamientos en el aspecto que les corresponde, no siempre lo hacen acorde con el substrato de la Ley ecológica o bien invaden su especialidad.

Este estado en la legislación es un factor que dificulta el proceso en la aplicación de las normas y la oportunidad en los mandatos, sin descuidar los resultados y el destino que tendrán los programas que se enuncian dentro del marco jurídico vigente.

Esta observación nos lleva a estimar una posible razón, por la cual, en ocasiones, los disposiciones se comportan como incapaces de producir los efectos para los cuales fueron creados. Pero esta cuestión no es un problema de las normas en sí, relacionado al contenido de ellas o carencia de consenso social sobre el texto de las mismas.²⁷

Mas bien, estamos en presencia de confusión e imprecisión para la aplicación de los mecanismos legales, ocasionada por la repetición y tratamiento fragmentado de una misma materia.

Con ello lo que se encuentra en riesgo es la garantía de efectiva protección. O expresado de otra manera, estamos en presencia de una de las causas que generan la ineficacia de las normas e instituciones jurídicas.

Desde este punto de vista, el cumplimiento de una ley y la aplicación por parte de las autoridades dependen y se favorecen ampliamente con el rigor sistemático y la unidad en un solo cuerpo de las disposiciones obligatorias vigentes.

²⁶ Según la LOAPF, artículo 34, distintas fracciones, por ejemplo I, III, XV, XXVII, XXVIII. Contiene múltiples posibilidades de relación con las políticas que se asumen con motivo del desarrollo ambiental.

²⁷ El consenso sobre el contenido de las normas jurídicas se refiere a la legitimidad de las mismas. Las disposiciones acordadas adquieren el presupuesto necesario para la exigibilidad de modo lógico.

Se trataría de **dos objetivos**. Por una parte **la depuración para aunar criterios**. Por otra, **la reunión ordenada de los mandatos que regulan sustantiva y adjetivamente las conductas de impacto en todas las formas posibles sobre los elementos, circunstancias y condiciones del medio ambiente**.

Con ello se pretende **alcanzar**: a) **claridad en la ley debida**, necesaria para la autoridad que la aplica, y b) **certidumbre jurídica** para los ciudadanos en sus relaciones.

En otro sentido, y a favor de la reordenación legislativa, consideramos que la unificación beneficia, por cuanto, **se contribuye a desarrollar una especialidad y jurisdicción abocada de manera exclusiva**.²⁸

Si tenemos como meta que las normas jurídicas se cumplan y los programas alcancen sus objetivos, la misión del Poder Público en función legislativa consiste en **codificar**,²⁹ reunir sistemáticamente en un solo cuerpo todas las disposiciones que regulan las relaciones y conductas sociales de impacto al medio ambiente. Dicho de otro modo, nos referimos concretamente a una tarea ordenadora que tiene como destino ayudar, colaborar, con el fin propio de los instrumentos formales, si en verdad se quiere atender y frenar la progresión de actitudes descuidadas y nocivas hacia la naturaleza y el medio ambiente en general.

La importancia de este requisito está en que se esgrime como una condición primaria, de carácter formal y de expresión de voluntad política de quienes se proponen alcanzar definitivamente los objetivos concertados, en tanto se busca facilitar la función del derecho.

1.3.1.2. El delito ecológico

El delito ecológico, genéricamente consiste en la violación de normas que imponen el hacer o no hacer humano, individual o concurrente, para evitar la destrucción causante de carencia o menoscabo inmediato o mediato en los elementos, condiciones y circunstancias naturales porque anulan o alteran o revierten las posibilidades y tiempos del comportamiento y evolución natural, por lo que ameritan una pena, siempre y cuando hayan sido definidos en la ley con absoluta precisión y previamente al evento.

El sustento o fundamento de un conjunto de normas jurídicas radica en la necesidad social de proteger un bien jurídico. Si esto se acepta, cuando analizamos una legislación determinada nos preguntaremos por el "valor" o el "bien" que se pretende resguardar y, en un juicio estrictamente valorativo, analizaríamos el cómo se protege.

²⁸ Un avance significativo en este sentido lo constituye la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

²⁹ Sin presumir la autonomía de una rama del derecho, aquí estaríamos en presencia de una especialidad que todavía permanece dentro del derecho administrativo. La unificación de la materia ambiental sería una etapa del proceso de *codificación parcial* del derecho administrativo.

Para este objetivo y considerando teóricamente un tipo genérico, a la ley le corresponde definir los tipos especiales según se trate de conductas que violan las normas destinadas a la prevención, conservación, defensa o mejoramiento del ambiente que en distintas modalidades amenazan o causan lesiones.

La LGEEPA, según declara ella misma en su artículo 1, tiene por objeto *reglamentar las disposiciones constitucionales referidas a la "preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente"*. El ordenamiento busca conservar y restaurar las capacidades en la *"evolución y continuidad de los procesos naturales"*, según definiciones contenidas en art. 3, fracc. XXII y XXVIII. El valor que se pretende proteger no es de interés individual, es de interés general.

La finalidad que se persigue se relaciona con el diseño de la política ecológica dentro de los principios enunciados (art. 15). Entre otros, estos principios son: la dependencia de la vida y de la productividad al equilibrio ecológico; la importancia que guarda la prevención; el aprovechamiento de los recursos renovables fortaleciendo la diversidad y recuperación y en los no renovables evitando el agotamiento y los *efectos ecológicos adversos* y en especial la utilización del medio ambiente y sus elementos debe garantizar la productividad óptima y sostenida con responsabilidad en las condiciones de vida presentes y futuras (fracc. II y IV).

La técnica legislativa consiste en la protección del ambiente y el equilibrio ecológico a través de las lesiones propinadas a sus elementos considerados de manera aislada, pero indirectamente al conjunto de ellos y por razón de la trascendencia que representan como partes de los sistemas de los organismos vivos.

Con esta finalidad, en el capítulo *De los delitos del orden federal*, en la descripción de las conductas antijurídicas y configuración de los delitos o tipos se exige el ser ejecutadas sin la autorización de la Secretaría correspondiente o violando normas de seguridad o disposiciones contenidas en la ley a través de distintas modalidades según se trate de:

- a) *Delitos de daño o resultado, que ocasionen graves daños:* 1) actividades que se consideren como riesgosas y 2) generación de ruidos, vibraciones y energía técnica o lumínica, y
- b) *Delitos de peligro o mera actividad, que ocasionen o puedan ocasionar graves daños:* 1) manejo de materiales o residuos peligrosos, 2) contaminación a la atmósfera, y 3) contaminación a suelos y aguas.

La adecuación de la conducta concreta ejecutada con el tipo legal podría enfrentar algunas dificultades en tanto la categoría abstracta o descripción se basa en características difíciles de definir en la propia ley como *"riesgosas"*, cuando califican las actividades o sustancias o productos.

La ambigüedad proviene del mismo capítulo donde la ley debió de definir estos conceptos: Título cuarto, capítulo IV, *Actividades consideradas como riesgosas*. A contrario, se aboca a la posibilidad de uso de suelo en el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados "riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o medio ambiente". En estos casos se deberán considerar: las condiciones naturales, la proximidad a centros de población, los impactos sobre los centros de población y recursos naturales por eventos extraordinarios, la compatibilidad con otras actividades y la infraestructura para emergencias ecológicas. No se delimita ni define el riesgo o peligro grave en sí mismo sino por la magnitud que pueden alcanzar los efectos nocivos concretos en los elementos sobre los que actúa. Vincula el riesgo a la gravedad de los efectos que se puedan producir.

De la propia ley -los artículos 146 y 147 se refieren a las actividades industriales, comerciales o de servicios, consideradas altamente riesgosas y ellas serán las que determine la Secretaría de Gobernación y Secretaría del Medio Ambiente, previa opinión de demás dependencias y se publiquen en el Diario Oficial- y de los reglamentos en distintas materias se deduce que la calificación de la actividad como riesgosa en sí, depende de la capacidad para rebasar los límites establecidos en las normas técnicas ecológicas y procedimientos emitidos por la Federación para cada caso y el riesgo se actualiza plenamente con relevancia jurídica en la ilegalidad de la actividad.

La misma observación para adecuar el tipo a la conducta concreta debemos hacer respecto de "graves" o la gravedad que se exige en el perjuicio. Aceptando que las actividades o los productos son riesgosos en sí por determinación de otros criterios que los establecidos sin lugar a dudas en la misma ley y por el manejo ilegal. Es decir, si aceptamos que el delito, previo establecimiento de riesgo, se finca en la inobservancia de la ley o de las disposiciones en materia de seguridad o falta de autorizaciones o contravención a los términos de las mismas, de todas maneras resta precisar la relación con la producción de "graves daños" para la configuración del tipo definido como delito.

En materia ecológica y perjuicio al ambiente, la gravedad es posible explicarla y aún precizarla en distintos grados. Resulta necesario ante la duda de si existen daños que no sean graves y, en consecuencia, conductas no delictivas en los términos del capítulo respectivo, sujetas a otras sanciones. *"Daño grave es la lesión concreta, perceptible o que podrá percibirse, manifestada en el menoscabo, presente o próximo, de la salud del hombre, la flora o la fauna o los ecosistemas. Tiene connotación de destrucción desastrosa porque importa pérdidas o disminuciones definitivas o reversibles"*.

La gravedad puede ser valorada desde la *devastación irreversible y definitiva actual, extendiéndose a los efectos acumulativos hasta el deterioro reversible que con apoyo de adelantos tecnológicos puede mudar los efectos nocivos para regresar al estado anterior al evento*.

Los delitos configurados en la LGEEPA al exigir "daños graves" pareciera se refieren a una entidad lesiva cuya existencia depende de la magnitud cuantificable subjetivamente

De mayor importancia para México han sido los trabajos expuestos y publicados bajo el seno de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado, que auspicia al ya tradicional e importantísimo anual Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado y Comparado desde casi 20 años.

Dentro de los estudiosos internacional iusprocesalistas que han auspiciado estos trabajos fuera de México podemos citar a los españoles Miguel de Angulo, Valentín Cortés, Julio González, Rodrigo Recondo, José Luis Iglesias; italianos a Mauro Cappelletti y el principal de ellos Gaetano Morelli; uruguayos a Didier Operti Badán, Eduardo Tellechea Bergman y Dante Barrios de Angelis; húngaros al máximo Istaván Szászy; estadounidenses a Dale Beck Furnish (presente en este congreso), Doak Bishop, A.V. Lowe, Bruno Ristau; ingleses a Charles Platto; franceses a Jean-Louis Devolve y Henry Batiffol, canadiense a Ludwik Kos-Rabcewicz-Zubkowski, alemanes, como Riezler, además de una gran cantidad de estudios más especializados en algún aspecto (competencia, reconocimiento de sentencias, arbitraje, etc.).

En México varios procesalistas como Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, Humberto Briseño Sierra, Héctor Fix Zamudio (todos estos con algunas aportaciones al marco teórico), así como varios iusprivatistas, dentro de los que cabe destacar a Ricardo Abarca Landero (ya fallecido), José Luis Siqueiros (con profusa obra durante los últimos años), Francisco Contreras Vaca (que recién se inicia), Walter Frisch (con trabajos comparativos), y otros que en lo particular hemos publicado.

Al lado de la literatura han surgido en el mundo diversos tratados y convenios internacionales. Varios surgidos de la Conferencia de La Haya, otros de CIDIP y otros en diversos lugares, especialmente el sur del continente Americano. Se trata en general de convenios multilaterales o regionales que al parecer no satisfacen las exigencias específicas de los tres países que hoy enfocamos.

En otros países su regulación interna y tratados tienden a no exigir la *reciprocidad internacional* para ejecutar exhortos o cumplir con sentencias extranjeras; aluden a los *trámites o procedimientos especiales* o formalidades distintas requeridos por otro Estado, distintas a las propias; *formas o formalidades adicionales* a las establecidas por la ley local, *simplificación de las formalidades* que establece la ley interna, reglas sobre competencia, ley procesal aplicable, conocimiento del derecho extranjero, etc.

En fin, lo menos que se ha hecho consiste en la simplificación o supresión de las restricciones que existían.

Todo esto nos hace pensar que varios países, distintos a Canadá y EUA, comienzan una nueva etapa en el derecho internacional sobre el proceso. Si hasta hace poco el derecho internacional privado sólo se enfocaba a algunas normas sustanciales y no a las procesales; e incluso, si durante mucho tiempo se pensó que el derecho internacional privado sólo se refirió a normas de "derecho privado" y no a "normas de derecho público",

La distribución de competencias según los orígenes de la forma de Estado adoptada³¹ determinan para la Federación lo "concedido expresamente". Esta regla ha llevado a extender la materia común y "federalizar" ilimitadamente en desmedro de lo "reservado" a los ámbitos estatales.

Para ello, la concentración política en el ejercicio del Poder Público, aún la forma federal de Estado declarada en la Carta Magna, ha contribuido significativamente.

La materia ambiental es federal en los términos del artículo 27 constitucional. La Nación puede legislar con objeto de, entre otros, "para preservar y restaurar el equilibrio ecológico [...] y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

No obstante, pertenece al tipo de competencia compuesto por facultades impropia-mente llamadas concurrentes. El Congreso de la Unión debe expedir la normativa que establezca la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, según el artículo 73, fracción XXIX-G.

En el mismo sentido y coincidente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el capítulo II, trata de la "concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios", además de las innumerables disposiciones fuera de este apartado que dejan a salvo e insisten en la participación de los estados y municipios.

Ahora bien, lo que la legislación mexicana llama *concurrencia* no es lo consagrado por la Jurisprudencia norteamericana como tal. Se llama así a las facultades que "cedidas expresamente al nivel federal son ejercidas por los estados en tanto la Federación no hace uso de ellas".³² Para la concurrencia es preciso la capacidad de legislar puesto que significa el concurso o la participación en la acción de gobierno en sentido amplio y el municipio no tiene poder legislativo.

En consecuencia lo que se estaría consignado son facultades coincidentes porque sobre una misma materia los tres niveles de gobierno actúan simultáneamente de modo compatible. Según expresión constitucional, la federación, los estados y los municipios intervienen en el "ámbito de sus respectivas competencias".³³

³¹ En otra ocasión interpretamos, a contrario de doctrina autorizada, que México adopta al momento de constituirse la forma federal con la creación jurídica de la Unión y el respeto por las "autonomías locales preexistentes": Roqué Fourcade, Elsa, *Derecho constitucional y administrativo mexicano*, en prensa, página de manuscrito 31.

³² Ver Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, D.F.: Porrúa, 1987, vigésima segunda edición, p.p. 119-123. Compartimos la interpretación en lo transcrito textualmente de Roqué Fourcade, Elsa, *Derecho constitucional y administrativo mexicano*, Op. cit., pág. de manuscrito 42.

³³ No es el único caso en que la Constitución establece la concurrencia. Así en el artículo 73, fracción XXX-C: "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos..." Ver Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional*

De acuerdo a lo analizado podemos hacer observaciones en relación a la primera condición de certidumbre de la legislación con intención de mejorar la efectividad.

En primer lugar, la materia está federalizada aunque el artículo 4to. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente declare que las atribuciones para preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, "*serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, la entidad federativa y los municipios*".

Una segunda apreciación parte de los cuerpos normativos en los cuales se delimita el espacio de la "*conurrencia de los tres niveles gobierno*" para afirmar que no resulta fácil identificar las atribuciones que deberán asignarse a los órganos del poder público estatal y municipal.

Mayor confusión surge cuando la Ley especial en materia ambiental con una pésima técnica legislativa contraviene el principio contenido en la Constitución en el artículo 124 sobre distribución entre los dos órdenes de gobierno, federal y estatal. Se trata de una contravención al mencionado dispositivo constitucional porque a los estados corresponde lo no concedido expresamente y lo que hace la referida Ley en un dispositivo es detallar expresamente la competencia federal y en otro, también determinar expresamente lo que "*compete a las entidades federativas y municipios*". Pareciera que cuando se trata de la materia común como la ambiental es preciso delimitar taxativamente las facultades locales.

Como deducción consideramos casi imposible "*coordinar*" las tres esferas de poder sin afectar las soberanías locales y autonomías municipales porque a la confusión normativa se suma la realidad de un Estado que en el práctica ha descuidado el ejercicio de la forma federal declarada en la Ley Fundamental.³⁴

mexicano, México, D.F.: Editorial Porrúa, 1985, sexta edición, págs. 661 y 662. El autor al comentar esta facultad del Congreso y después de establecer la federalización de la materia expresa: "*Es evidente que la nación, como unidad social equivalente a la totalidad del pueblo mexicano, está representada en el orden legislativo por el Congreso de la Unión. Esta representación no la tienen las legislaturas de los Estados ni mucho menos los ayuntamientos municipales. Por ende, a falta de la mencionada representatividad, tales legislaturas y dichos ayuntamientos no pueden dictar leyes, en nombre de la nación, en materia de asentamientos humanos*". Hasta aquí entendemos se trata de un argumento de la federalización de la materia. Continúa el autor: "*Se concluye, en consecuencia, que sólo incumbe al Congreso Federal la expedición de leyes sobre dicha materia, en las que establezca la concurrencia que en su aplicación y dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, deben tener las autoridades de la Federación, de los Estados y las de los municipios. Más adelante agrega, Una determinada materia legislativa no puede ser al mismo tiempo federal o local, es decir, en su normación no pueden concurrir indistintamente el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, salvo casos de competencia tributaria y de salubridad que ya tratamos anteriormente*". Retomamos lo resaltado para inferir que la concurrencia se refiere a la aplicación de las leyes, no a la actividad legislativa. A diferencia en páginas 652 y 653, cuando analiza las facultades del Congreso en salubridad, acepta la posibilidad de "*salubridad local*" como espacio de las legislaturas locales.

³⁴ Aunque la distribución de competencias vigentes en la Constitución Nacional en razón de sistema federal no es del todo favorable a los niveles locales, no es la causa principal del acendrado centralismo desplegado en el ejercicio del Poder Público.

La crítica sobre la vigencia del federalismo en México es generalizada en todos los aspectos, pero en la materia que nos ocupa, al pertenecer de manera confusa y poco justificada al ámbito federal, la "coordinación y la participación" de los niveles de gobierno estatal y municipal para llevarse a cabo realmente necesita regularse con absoluta precisión.

Estas cuestiones que inciden gravemente no solo en la efectividad de la ley sino también en formulación y alcance de los programas emanados de la planificación nacional, no aparecen en principio como problemas exclusivos de la técnica jurídica al legislar. Son parte de una realidad socio-política, se deben también a factores extraños a la ciencia jurídica y que están presentes para decidir la eficacia o ineficacia de normas e instituciones.

1.4. CONCLUSIÓN

Resulta difícil establecer conclusiones a modo de resoluciones ciertas en la materia que tratamos. Por principio, comprendemos recientemente de los desequilibrios y las repercusiones en el futuro y al mismo tiempo que el avance tecnológico y las transformaciones suceden con más celeridad que la capacidad misma de comprenderlas y fundarlas en un marco teórico.

Sin embargo, sabemos de los intentos frustrados y hemos tratado de detectar algunas de las razones de la ineficacia de las medidas asumidas.

De estas causales deducimos que, para detener el proceso es necesario modificar instituciones políticas y sociales y, en especial, en la normatividad vigente, crear una especialidad dentro de la ciencia jurídica.

Sin descuidar que, es de prioridad significativa el cambio estructural y social que propicie la integración de las cuestiones del medio ambiente con la economía en busca de un desarrollo sustentable. Revertir los efectos del sistema económico actual para alcanzar mayores probabilidades de igualdad y equidad en el seno de la sociedad.

La innovación requerida es ejercicio de voluntad política para convenir en la ordenación legislativa e incorporar la protección ambiental en todos los ámbitos y precisar autoridades competentes con ánimo de alcanzar efectivamente los resultados estipulados.

Esa voluntad comprende la misma planificación de la gestión gubernamental y especialmente el enunciado de programas relevantes. La elección en los mismos de objetivos destinados a optimar el aprovechamiento de los recursos sin desmejorar la capacidad de productividad en el futuro.

La exigencia de cambios se extiende a la estructura del Poder Público que, consecuente con una especialidad, la materia ambiental, deberá contar con instancias de autoridad y para formular y proyectar políticas según pautas de prevención y restablecimiento emanadas del desarrollo científico y tecnológico.

Los ciudadanos tienen la responsabilidad de la participación a través del consenso en los objetivos de programas, de control de la gestión de gobierno y de la colaboración en la ejecución de las medidas preventivas o correctivas. La información juega un papel preponderante para esa participación, la induce y la dirige.

A modo de prioridades y para concluir, consideramos como objetivo inicial la elaboración de una teoría que delimite una especialidad en el ámbito jurídico con ánimo de facilitar el proceso de aplicación de las medidas e inducir los cambios necesarios.

1.5. BIBLIOGRAFÍA

1.5.1. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edición revisada por Miguel Borell Navarro, D.F.: editorial Sista, 1995.

Ley de Aguas Nacionales y Reglamento, México, D.F.: Editorial Sista, 1996.

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, México, D.F.: Editorial Porrúa, 1995, decimatercera edición.

Ley Forestal y Reglamento, México, D.F.: Editorial Sista, 1996.

Ley General de Asentamientos Humanos, México, D.F.: Editorial Porrúa, 1995, decimatercera edición.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y Reglamentos, México, D.F.: Ediciones Depalma, 1995, 4ta. edición.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, D.F.: Editorial Pac, 1995, Edición actualizada y tematizada.

1.5.2. Doctrina

Acosta Romero, Miguel, *Teoría del Derecho Administrativo*, México, D.F.: Editorial Porrúa, 1986, séptima edición.

Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, México, D.F.: 1994.

De la Cuesta Aguado, Paz M., "Introducción y Selección" de Paz M. de la Cuesta Aguado. *La prueba en el delito ecológico*, Colección Jurisprudencia Práctica, Madrid: Editorial Tecnos, 1995.

Glender, Alberto y Lichtinger, Victor: compiladores, "Introducción" de Victor Lichtinger, *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica, 1994.

Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio II, "Presentación" Manuel Chávez Asencio, México, D.F: Universidad Iberoamericana, 1993.

Roqué Fourcade, Elsa, Derecho constitucional y administrativo, México, D. F.: en prensa Editorial Porrúa.

1.5.3. ABREVIATURAS USADAS

LAN: Ley de Aguas Nacionales.

LGEEAP: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

LGAH: Ley General de Asentamientos Humanos.

LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.