

INTRODUCCIÓN

El presente estudio es parte de la celebración de los primeros diez años de existencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que en 1992 surgió como el organismo fundamental para la aplicación, cumplimiento y observancia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En este importante aniversario, para la lucha de la defensa del entorno, sustento de los mexicanos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, consideraron que sería importante celebrarlo con el trabajo que ahora se presenta. Ambas instituciones tienen dentro de sus objetivos fundamentales, el desarrollo de la doctrina jurídica y del análisis legal, una por razones de investigación y desarrollo del derecho y la otra, para el eficaz cumplimiento de la Ley. En el caso que nos ocupa, a partir del estudio de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se cumplirá con los objetivos señalados.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas y la autora, Ma. del Carmen Carmona Lara, investigadora del mismo, han seguido y vivido muy de cerca la evolución de esta Ley, lo cual se verá reflejado a lo largo del estudio por haber participado en las diferentes etapas de esta evolución, ya sea realizando eventos, reuniones, seminarios, cursos y talleres, o participando directa y activamente en su redacción, o bien, emitiendo dictámenes. Podemos decir que la Ley Ambiental mexicana es parte del haber y hacer del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la autora.

La importancia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el derecho mexicano es de destacarse; se trata de una Ley que surge en 1988 como respuesta a una demanda social, que cada vez se vuelve más patente y urgente, la de detener el deterioro de las condiciones naturales que sustentan la vida, y la calidad de vida

de los mexicanos. Por ello, el presente estudio tendrá como objetivo central destacar sus principios, a partir de los comentarios que de cada artículo se vierten, en ellos se apreciará que el texto es muy rico, desde el punto de vista jurídico, y es además una síntesis conceptual que refleja un ejercicio trans e interdisciplinario en su formulación.

El texto que se presenta es una obra de obligada consulta, y pretende servir para diferentes fines, la difusión y divulgación de la Ley, su aplicación a casos concretos y el que consideramos fundamental: ser un punto de referencia para su perfeccionamiento. Se pretende que, con esta obra, quede constancia que el texto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es un parámetro, un límite o modelo que debe servir como base de cualquier regulación ambiental, en nuestro país. Es decir, nada menor a lo que el texto vigente de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala, es admisible en las futuras regulaciones, si se requieren cambios, deben ser para su perfeccionamiento, nunca para ser más laxos o menos exigentes. Lo que se debe pretender en sus reformas es que cada vez sea una mejor ley y, sobre todo, cada vez más exigible y aplicable.

El texto que se comenta es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su texto vigente. Cabe señalar que la Ley fue publicada en su texto original el 28 de enero de 1988 y entró en vigor a los tres meses de su publicación. En 1996 el 13 y 18 de diciembre se presentaron importantes situaciones: la reforma al régimen jurídico de los recursos naturales en México, que son uno de los principales objetos de regulación de la Ley, y la entrada en vigor del tratado de Libre Comercio, situación que impuso una nueva forma de desarrollo al país. En 2001, el 31 de diciembre se publicaron las últimas reformas al texto de la Ley, siendo éste el texto que se comenta en la presente obra.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ha sobrevivido a cuatro formas de administración pública: fue promulgada en el sexenio de Miguel de la Madrid, fue aplicada en la administración de Carlos Salinas de Gortari, época en que la Ley jugó un papel preponderante en las negociaciones del Tratado del Libre Comercio de América del Norte; tanto, que se tuvo que establecer un convenio *ad hoc* para la materia; reformada en la gestión de Ernesto Zedillo y en los dos primeros años de la administración de Vicente Fox ha, sido un elemento fundamental para establecer las bases del desarrollo integral

y sustentable que es uno de los objetivos de la integración de la variable ambiental a nuestra forma de desarrollo. Esto nos permite decir que la Ley ha cubierto con creces su objetivo: garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado, para su desarrollo y bienestar, consagrado en el artículo 4o. de nuestra Constitución, de la que es reglamentaria.

La estructura del estudio es la siguiente: en primer término aparece el texto del o los artículos; en segundo lugar, se hace el comentario; en tercer lugar se enlistan las concordancias y, finalmente, se presenta una bibliografía relativa al tema. En algunos artículos se introducen casos de jurisprudencia. Cabe aclarar que los comentarios se realizan por artículo; sin embargo, en algunas ocasiones varios artículos contienen un solo comentario, debido a que una misma idea o principio ha sido desarrollado por el legislador en varios artículos.

Los siguientes apartados se relacionan con las fuentes formales del derecho ambiental, la legislación, la jurisprudencia y la doctrina. La legislación se presenta a partir de un concepto amplio en el que se considera que todo el sistema legal es aplicable al caso ambiental, por ello la necesidad de hacer concordancias, ya que el texto de la Ley se complementa con otros textos legales. La jurisprudencia es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la doctrina se presenta como la bibliografía que se relaciona con el artículo comentado.

En el caso de la concordancia legislativa, se presentan todas las disposiciones que se consideran se vinculan con el texto comentado y que permiten una aplicación integral del texto legal. Cabe señalar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es considerada una ley marco, esto significa que sus principios, para su debido cumplimiento, no se agotan en su texto, sino que requieren de otras disposiciones. En este apartado se encontrará el texto de la disposición y su fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Los textos son del ámbito federal, debido a que se consideró que éste debería ser la jurisdicción que nos permitiera dar un seguimiento a la concordancia. Se hace también referencia, en este apartado, a los reglamentos y normas aplicables, y en algunos casos se llegan a señalar acuerdos o decretos que se consideraron, por su importancia, necesarios por destacar.

La jurisprudencia relacionada con el artículo se cita sólo en algunos de ellos, cuando existe algún vínculo en el texto del mismo o en el tema o materia; como se podrá apreciar, la jurisprudencia propiamente am-

biental o ecológica, todavía no se ha desarrollado, si bien lo existente se encuentra a lo largo del análisis. Éste es uno de los principales objetivos del mismo, el que se desarrolló, la aplicación e interpretación efectiva de la Ley, tareas en las que la jurisprudencia juega un papel fundamental.

El carácter eminentemente interdisciplinario de la materia ambiental y el escaso desarrollo, en México, de los análisis jurídicos en la materia, fueron los criterios que se tomaron en cuenta en el apartado que se dedica a la bibliografía. Ésta sirve para que el lector pueda profundizar en el tema. En el apartado, se encontrará una vasta información bibliográfica, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino que también se brindan textos de otras disciplinas que de alguna forma se vinculan con el artículo que se comenta y que pueden servir para conformar criterios jurídicos con sustento técnico-científico, que en muchas ocasiones y en algunos artículos son el sentir y la voluntad del legislador.

La edición cuidadosamente realizada por el Departamento de Publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas, fue diseñando pensando en el lector, y se puso énfasis en la estructura y en la forma de presentar cada artículo.

La estructura del trabajo sigue fielmente el esquema de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por ello se divide en seis títulos a los que corresponden los capítulos, secciones y artículos, tal y como lo hace la Ley. De esta forma el lector verá que los cortes de texto se hacen siguiendo la estructura de ella.

Para ayudar a su mejor comprensión y pensando en el lector, el comentario tiene un formato distinto al resto de los apartados, ya que se consideró que tanto el texto del artículo como la concordancia legislativa, la jurisprudencia y la bibliografía son el fundamento que conforman el aparato crítico y que son el apoyo de la investigación que se centra en el comentario; son textos de consulta y no de lectura, de ahí la distinción de los textos.

Este estudio es el resultado de un trabajo en equipo, que desde el Instituto de Investigaciones Jurídicas se realizó bajo la atinada dirección y apoyo del doctor Diego Valadés, por ello se quiere hacer un reconocimiento especial a los participantes que hicieron posible que esta obra esté a disposición de los interesados en el derecho ambiental mexicano.

Un reconocimiento especial a los colaboradores directos en la elaboración de este análisis, al licenciado Julio Omar Gutiérrez Pacheco, quien

prestó parte de su tiempo y de las reflexiones de su tesis en algunos de los comentarios, sobre todo en los relativos al procedimiento administrativo. A la doctora Nancy Moreno Castillo por haber capturado, depurado y revisado el texto y la información.

Queremos reconocer y agradecer por su disposición y apoyo, al Departamento de Informática Jurídica, al ingeniero Leopoldo Vega, quien diseñó la sistematización de la información y elaboró un programa *ad hoc* para ello.

Un reconocimiento y agradecimiento muy especial al Departamento de Publicaciones, al licenciado Raúl Márquez Romero, por su interés en que esta publicación fuera de excelencia, y al maestro José Isidro Saucedo González, quien se vinculó con el texto desde su primera revisión, por ello le brindó un cuidado especial y ahora lo defiende como propio.

A Federico Orozco Leal, mi esposo, y a Carmen Susana Orozco Carmona y Luisa Fernanda Orozco Carmona, mis hijas, mis amores, quienes, paciente y solidariamente, me dieron el tiempo y atención que debió haber sido para ellos. A todos ellos muchas gracias.