

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO
Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I
NORMAS PRELIMINARES

Artículo 1o.	3
Artículo 2o.	13
Artículo 3o.	17

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO
Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*
del 28 de enero de 1988, en vigor a partir
del 1o. de marzo de 1988

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I
NORMAS PRELIMINARES

ARTÍCULO 1o. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución;
- IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

COMENTARIO

Al establecer este artículo que la Ley es reglamentaria de las disposiciones que contiene la Constitución en materia de preservación, restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, nos obliga a hacer un recuento de los artículos constitucionales que son el fundamento de esta Ley y de las materias que regula. Las leyes reglamentarias desarrollan los principios que consagra la Constitución como derechos. En el caso de la presente Ley, especifica y dota de contenido al artículo 4o. párrafo cuarto, que establece el derecho al medio ambiente adecuado que toda persona tiene para su desarrollo y bienestar y en la fracción primera del artículo 1o. que combina este derecho con el derecho a la salud que se establece en el mismo artículo 4o. en su párrafo tercero.

Se reglamentan también garantías constitucionales afines con este derecho como son la libertad de empresa, de trabajo o profesión, la libertad de asociación y la participación ciudadana, así como el derecho de petición y aplicación de sanciones que se combina con el derecho a la información que consagra el artículo 6o. de la Constitución. Podemos decir que el régimen constitucional mexicano en materia ambiental permite una aplicación amplia y flexible de los principios que si bien no fueron formulados expresamente para esta materia nos permiten hacer una nueva interpretación a la Constitución frente a estos nuevos fenómenos que imponen retos.

Estos derechos en materia ambiental han sido objeto de amplios debates conceptuales desde el punto de vista jurídico debido a que los significados que contienen provienen de definiciones que se han acuñado en otras ciencias y para otros fines. La definición de medio ambiente más generalizada contiene: el ámbito biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales, así como su despliegue espacial. Se trata específicamente de la energía solar, el aire, el agua y la tierra; fauna, flora, minerales y espacio (en el sentido de superficie disponible para

la actividad humana), así como el medio ambiente construido o artificializado y las interacciones ecológicas entre todos estos elementos y entre ellos y la sociedad. El concepto de medio ambiente, para caracterizarlo como bien jurídico a proteger, es la síntesis de la evolución del concepto de ecosistema y nos hace referencia a la puesta en práctica del enfoque holístico. Cuando se habla de medio ambiente desde el punto de vista jurídico, se habla del ecosistema, más el ser humano; el ecosistema no es sólo factores físicos, sino que en el mismo concepto se hace también referencia a las relaciones interindividuales, intercomunidades y sociales. Esta forma de concebir al ecosistema nos lleva a acuñar un concepto jurídico holístico de medio ambiente, que es el resultado de unir y combinar el análisis ecológico, a los análisis económico, político, social y cultural. El derecho al medio ambiente adecuado no es sino una de las formas de expresión de las relaciones que se entablan entre el hombre y la naturaleza, entre el sistema social y todas sus interacciones con el ecosistema.

Además del derecho al medio ambiente adecuado la Constitución en el artículo 27, párrafo tercero, regula la conservación de los elementos naturales susceptibles de apropiación y las acciones para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad, desde 1917 y la preservación y restauración del equilibrio ecológico desde el 10 de agosto de 1987. Esto implica que el régimen ambiental constitucional es eminentemente patrimonialista y que se fundamenta en el establecimiento de modalidades a la apropiación de recursos naturales y en el régimen de bienes nacionales. Las fracciones II, IV, V y VI del artículo son reglamentarias de este precepto constitucional.

El derecho al desarrollo sustentable que es reglamentado en la fracción segunda se encuentra en el artículo 25 de la Constitución de dos formas: como principio de la planeación nacional y como modalidad a la productividad.

Como principio de planeación nacional, se encuentra desde 1999 cuando se reformó la primera parte del artículo que señala que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...”, esto significa que el desarrollo sustentable es ahora parte de la política de Estado y que en consecuencia el Plan Nacional de Desarrollo deberá tener este carácter si se quiere que sea acorde con la Constitución. La protección al ambiente como una nueva visión

de Estado ya había cambiado de sentido cuando fue recibida como materia autónoma en la Constitución en la reforma al artículo 25 de la carta magna en 1983. En el párrafo sexto, expresamente se señala que el cuidado del medio ambiente es una modalidad a la producción del sector privado y social:

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

El artículo 25 es reglamentado por la fracción segunda del artículo primero, ya que se señala que la Ley establecerá las bases para definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación. El derecho al desarrollo sustentable se concretiza a partir de la política ambiental y en su aplicación a partir de la imposición de modalidades a la productividad.

La técnica de la ley-marco se positivizó una vez más en la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucional; allí se facultó al Congreso,

para expedir las 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 [que es el fundamento de la fracción octava del artículo primero].

Las materias concurrentes en México son la salubridad general, la educación, los asentamientos humanos, la fiscal, la cultura y el deporte. Dado que en las distintas materias mencionadas se reconoció la materia ambiental, entonces se encuentra también una ley-marco, que es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; a partir de ella, se han expedido las leyes locales que atribuyen competencia en sus respectivos ámbitos a los gobiernos estatales y municipales.

Cabe señalar que la materia ambiental siempre ha tenido un carácter de general. La primera reforma a la Constitución en materia ambiental se dio en 1971, cuando al Consejo de Salubridad General se le dota constitucionalmente de la facultad de establecer medidas para la lucha

en contra de la contaminación ambiental y la protección al ambiente. Hasta la fecha y desde su creación en 1917, este Consejo no ha ejercitado estas facultades, que podemos denominar de excepcionales. Para hacer frente a una emergencia, existe la posibilidad que ante una contingencia ambiental opere esta autoridad, que es la máxima en materia ambiental y que tiene su fundamento en el artículo 73 fracción XVI de la Constitución.

Después de que nuestro país asumió en el texto del artículo 124 de la Constitución vigente la fórmula clásica del federalismo dual, las facultades que “no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, el articulado ha sido retocado en varias ocasiones para otorgarle al federalismo mexicano matices peculiares. Al respecto, destacan dos cuestiones principales: adopción en ciertas materias de las llamadas leyes generales o leyes marco, partir de las cuales se autoriza la distribución de competencias por parte del legislador secundario entre los distintos órdenes de gobierno; tarea que antes estuvo reservada de manera exclusiva a la Constitución.

Cabe decir que la recepción de esta nueva técnica se ha realizado a través de adiciones al artículo 30. constitucional, y para el efecto se ha adoptado la poca afortunada expresión que alude a las potestades “concurrentes”. Tal ha sido el caso de materias como educación, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente y equilibrio ecológico y, con algunos rasgos distintos, tributación y vías de comunicación.

El otro factor trascendente para la organización federal mexicana es el fortalecimiento de las atribuciones del Municipio impulsado desde la Constitución. Las reformas al artículo 115 han enriquecido el marco de competencia de los ayuntamientos, aunque por regla general en detrimento de las facultades propias de las entidades federativas.

Además de estas dos orientaciones constitucionales, mencionadas como antecedentes para entender el carácter específico del federalismo mexicano, hay que tener en cuenta también la manera particular en que la organización formalmente federal de nuestra República ha encubierto un ejercicio de tipo centralista. Los disimulos, las adaptaciones y los encubrimientos han generado una vida federal *sui generis*, a cuyo través deben observarse los ajustes a los que se hizo referencia inicialmente.

La fracción IX, cuando hace alusión a los convenios de coordinación, tiene como fundamento el artículo 116 de la Constitución en su fracción VII, que señala:

La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Para el caso de la concertación e inducción estamos frente a la aplicación del artículo 25 de la Constitución y de la Ley de Planeación.

La fracción X reglamenta los artículos 14 y 16 constitucionales cuando señala que las medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y aplicación de la Ley y la imposición de sanciones penales y administrativas.

El último párrafo nos señala la supletoriedad de la Ley ambiental y nos remite a la aplicación de todo el sistema jurídico mexicano que tendrá y deberá ser aplicado integralmente para el caso ambiental. Este principio se refuerza con la definición “legislación ambiental” del artículo 45 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, que significa cualquier ley o reglamento de una parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de: *a)* la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales; *b)* el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o *c)* la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

Para mayor certidumbre, el término “legislación ambiental” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extrac-

ción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos *a)* y *b)* se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.

Alberto Székely señala que, sin embargo, aun con todos los instrumentos jurídicos con que cuenta la legislación ambiental, México presenta serios problemas para llevar a cabo acciones de conservación en materia de medio ambiente, y en específico sobre recursos naturales. Estos problemas no se deben a la falta de leyes, reglamentos y normas, sino a la falta de precisión y coordinación de éstos, y al traslape en las atribuciones de las distintas dependencias y niveles del gobierno. Estos instrumentos jurídicos usualmente no llegan a ser aplicables, ya que algunos de ellos son obsoletos, se traslapan o son tan generales que no son claros en los casos específicos reales. Además, está la discrecionalidad que se le confiere a la autoridad para su aplicación o interpretación. Lo anterior resulta en la falta de observancia de estas medidas por parte de la población, ya sea por ignorancia o por la poca importancia que se les atribuye.

Por ello es importante señalar qué se entiende por cumplimiento efectivo de la legislación ambiental según el artículo 5o. del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte que establece las medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales.

En primer término establece que con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las partes (Canadá, Estados Unidos y México) aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al artículo 37, como: *a)* nombrar y capacitar inspectores; *b)* vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección *in situ*; *c)* tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento; *d)* difundir públicamente información sobre incumplimiento; *e)* emitir boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de leyes; *f)* promover las auditorías ambientales; *g)* requerir registros e informes; *h)* proveer o alentar el uso de servicios de mediación y arbitraje; *i)* uti-

lizar licencias, permisos y autorizaciones; *j*) iniciar, de manera oportuna, procedimientos judiciales, cuasijudiciales, o administrativos para procurar las sanciones o las soluciones adecuadas en caso de violación de sus leyes y reglamentos ambientales; *k*) establecer la posibilidad de practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas; o *l*) expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.

En segundo término establece que cada una de las partes garantizará la disponibilidad, conforme a su derecho, de procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos para aplicar sus leyes y reglamentos ambientales, con el fin de sancionar o reparar las violaciones a éstos.

En tercer término señala que según proceda, las sanciones y recursos previstos contra las violaciones a las leyes y reglamentos ambientales de una parte, deberán: *a*) tomar en cuenta la naturaleza y gravedad de la infracción, cualquier beneficio económico que obtenga de ella el infractor, la situación económica de éste y otros factores pertinentes; y *b*) incluir convenios de cumplimiento, multas, encarcelamiento, medidas precautorias, clausura de instalaciones y el costo de detener y limpiar la contaminación.

CONCORDANCIAS

- Artículos 2o., 3o., 4o., 25, 27, 73 fracciones XVI, XXIX G; 115, 116, 122, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 26-05-28. Con reformas en *Diario Oficial de la Federación* 31-03-38, 20-01-40, 14-01-48, 27-02-51, 09-01-54, 15-12-54, 31-12-54, 30-12-66, 17-01-70, 17-01-70, 28-01-70, 24-01-71, 04-01-73, 14-03-73, 28-12-73, 23-12-74, 31-12-74, 22-12-75, 30-12-75, 29-06-76, 29-12-76, 03-01-79, 31-12-82, 27-12-83, 27-12-83, 07-12-85, 10-01-86, 07-01-88, 07-01-88, 23-07-92, 21-07-93, 23-09-93, 06-01-94, 10-01-94, 24-05-96, 24-12-96, 30-12-97, 19-10-98. Última reforma como Código Federal y local, *Diario Oficial de la Federación*, 29-05-00, en la que cambia la denominación; deja de ser Código Civil para el Distrito Federal en Materia común y para toda la República en Materia Federal).

- Decreto de promulgación de los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte (*Diario Oficial de la Federación*, 21-12-93).
- Ley Agraria (*Diario Oficial de la Federación*, 26-02-92).
- Ley de Aguas Nacionales (*Diario Oficial de la Federación*, 01-12-92).
- Ley de Amparo (*Diario Oficial de la Federación*, 10-01-1936, última reforma el 17-05-2001).
- Ley de Vías Generales de Comunicación (*Diario Oficial de la Federación*, 19-02-40).
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (*Diario Oficial de la Federación*, 04-08-94).
- Ley Federal del Mar (*Diario Oficial de la Federación*, 06-01-86).
- Ley Forestal (*Diario Oficial de la Federación*, 25-09-98).
- Ley General de Asentamientos Humanos (*Diario Oficial de la Federación*, 21-07-93. Reformas *Diario Oficial de la Federación*, 05-08-94).
- Ley General de Bienes Nacionales (*Diario Oficial de la Federación*, 08-01-82).
- Ley General de Vida Silvestre (*Diario Oficial de la Federación*, 03-07-00).
- Ley Minera (*Diario Oficial de la Federación*, 26-06-92).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 28-12-94).
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (*Diario Oficial de la Federación*, 29-11-58).
- Ley sobre Variedades Vegetales (*Diario Oficial de la Federación*, 25-10-96).
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (*Diario Oficial de la Federación*, 30-05-01).

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO García Enrique, *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, vol. II: *El contenido sustantivo de la legislación comunitaria de medio ambiente*, Madrid, Fundación Universidad Empresa-Civitas, 1993; AZUELA, Antonio, "Técnicas jurídicas aplicables al derecho ambiental en México", ponencia presentada al Seminario sobre Técnicas Jurídicas de Derecho Ambiental en América Latina (CIFCA), mimeo, Mérida, Venezuela, 1982; BAÑUELOS, Martha (coord.),

Sociedad, derecho y medio ambiente. Primer informe del Programa de Investigación sobre Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental en México, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Universidad Autónoma Metropolitana, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 2000; BRANES, Raúl *et al.*, *Desarrollo y medio ambiente en México. Diagnóstico*, 1990, México, Fundación Universo Veintiuno, en co-auspicio con la primera edición, Fundación Friederich Ebert Stiftung, 1990; BRANES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, FUNDEA/FCE, México, 1994 y 2000; *id.*, “Derecho ambiental y manejo integrado de los recursos naturales”, *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986; CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El amparo colectivo como protector del derecho al medio ambiente*, México, Porrúa, 2000; CANO, J. Guillermo, “Contribuciones de Jaro Mayda a la política y el derecho ambiental latinoamericano”, *Revista Jurídica Universidad de Puerto Rico*, Río Piedras, Puerto Rico, vol. 59, núm. 4, 1990; CARMONA LARA, María del Carmen, “Los derechos humanos y el ambiente en América Latina”, Guatemala, Procurador de los Derechos Humanos, 1993; *id.*, *Derechos en relación con el medio ambiente*, México, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000; *id.*, *El derecho al medio ambiente en México*, 5a. ed., México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, vol. 15, 2000; *id.*, *Derecho ecológico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991; *id.*, *El derecho ambiental en México frente a las modificaciones al ambiente*, memorias de la Reunión Anual del Programa Universitario de Medio Ambiente, México, UNAM-CC-PUMA, vol. I, 1992; *id.*, “El derecho ecológico como categoría conceptual para brindar elementos a los derechos del hombre y la naturaleza”, *Hacia una nueva cultura ecológica*, Margot Aguilar y Gunter Maihold (comps.), México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Departamento del Distrito Federal y Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1990; *id.*, “Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIII, núm. 67, enero-abril de 1990; *id.*, “Un nuevo derecho: el derecho ambiental, derecho del futuro y la esperanza”, *A cien años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994; *id.*, “El preámbulo de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: el nuevo derecho ambiental mexicano”, *Pemex-Lex*, México, volumen de antología, aniversario de 60 años, marzo de 1998; *id.*, “Los problemas ambientales y la legislación ambiental y ecológica en México (notas para la elaboración de una agenda legal ambiental)”, *Modernización del derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales 1992*, México, UNAM-PGR-Presidencia de la República, 1993; *id.*, *Derecho ecológico. El derecho en México, una visión de conjunto*, México, UNAM, t. III, 1991; DÍAZ Y DÍAZ, Martín,

“Las reformas al artículo 27 constitucional. La etapa del ejido voluntario”, *Estudios Jurídicos*, México, 1993; FIX-FIERRO, Héctor, “La ciencia, la tecnología y los límites del derecho ambiental”, *Revolución tecnológica. Estado y derecho*, Marcos Kaplan (coord.), t. III: *Aspectos sectoriales*, México, Pemex-UNAM, 1993; GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Nuevo derecho ambiental mexicano. Instrumentos de política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1997; JORDANO FRAGA, Jesús, “La protección del derecho a un medio ambiente adecuado”, *Biblioteca de Derecho Privado*, Barcelona, núm. 59, 1995; MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977; PIÑERO, Daniel, *La ecología, las ciencias ambientales y la situación ambiental en México*, México, Presidencia de la República, 1994; QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho ambiental mexicano. Lineamientos generales*, México, Porrúa, 2000; RESTREPO, Iván (coord.), *Agua, salud y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995; RUIZ VIÉY-TEZ, Eduardo Javier, *El derecho al ambiente como derecho de participación*, Ed. Ararteko, 1992; SERRANO MORENO, José Luis, *Ecología y derecho. Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*, Granada, Comares, 1992; SZÉKELY, Alberto, *Compilación y análisis de la normatividad aplicable a la diversidad biológica en el sistema jurídico mexicano. Informe preparado para la Conabio*, México, 1995; VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, “Notas para el estudio del sistema jurídico mexicano en materia de contaminación del ambiente”, *Jurídica*, México, núm. 6, julio de 1974; *id.*, “Notas sobre el sistema jurídico mexicano, a la luz de la Constitución”, *Jurídica*, México, núm. 7, julio de 1975.

ARTÍCULO 2o. Se consideran de utilidad pública:

- I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;
- II. El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;
- III. La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y
- IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

COMENTARIO

Cuando la Ley hace alusión a la utilidad pública estamos en presencia de la aplicación del artículo 27 de la Constitución cuando señala en su

párrafo segundo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Siguiendo al texto constitucional tenemos que remitirnos a la Ley de Expropiación en sus artículos primero y segundo, ya que en ellos se indican las causas de utilidad pública, para el caso ambiental destacan las siguientes:

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje... y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso trastornos interiores... y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

En el presente artículo estamos frente al caso de la fracción XII, ya que es precisamente este artículo el que determina las causas de utilidad pública.

El artículo 2o. de la Ley de Expropiación, señala que en los casos comprendidos en la enumeración del artículo primero que, para el tipo ambiental, son los que señala el párrafo anterior, previa declaración del Ejecutivo federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

La Ley Orgánica de la Administración Pública establece que es la Secretaría de Gobernación la que tiene la facultad en su artículo 27 fracción XX de ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia, en el

caso ambiental es la dependencia encargada de ello debido a que la atribución que tiene Semarnat es la de proponer al Ejecutivo federal el establecimiento del área y no tiene facultades expropiatorias.

Para el caso de la primera fracción, es importante señalar que el hecho de que sea causa de utilidad pública permite el cumplimiento efectivo de los programas de ordenamiento ecológico, convirtiéndolos en instrumentos que crean derechos y obligaciones. Se tiene que relacionar este artículo con el artículo segundo de la Ley de Expropiación, ya que los criterios de ordenamiento ecológico, las acciones y prohibiciones previstas en ellos son una limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, que en el caso ambiental son los artículos que consagran el derecho a un medio ambiente adecuado y los que fundamentan la planeación del desarrollo sustentable.

La segunda fracción es el sustento para llevar a cabo lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el artículo 60 fracción IV, para el establecimiento de áreas naturales protegidas. La expropiación por causa de utilidad pública debe señalarse, si así se requiere, para que la nación adquiera su dominio. También se prevé que cuando al establecerse un área natural protegida se requiera la resolución expropiatoria, deberán observarse las previsiones de las leyes de Expropiación, Agraria y los demás ordenamientos aplicables.

En el caso de la tercera fracción, es causa de utilidad pública la formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético. La Ley de Variedades Vegetales establece que la Semarnat tiene a su cargo: proteger la biodiversidad de las variedades vegetales que son de dominio público, esto significa que para que éstas existan, se requerirá de que sean expropiadas por causa de utilidad pública.

La última fracción que señala como causa de utilidad pública el establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas, es una de las disposiciones más importantes de la Ley y la menos regulada. En la Ley sólo se vuelve a regular esta figura en el artículo 148 de la LGEEPA en la que el gobierno federal, mediante declaratoria, establecerá restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos para la población. La Semarnat promoverá, ante las autoridades locales competentes,

que los planes o programas de desarrollo urbano establezcan que en dichas zonas no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población. Consideramos que sería importante desarrollar una mejor y más amplia regulación de riesgo ambiental no sólo para establecer este tipo de áreas sino también para establecer un mapa de riesgo nacional, así como medidas de emergencia y contingencia ambiental para establecer las reglas a seguir en estas áreas y en situaciones de peligro ambiental.

CONCORDANCIA

- Artículos 4o., 25, 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Expropiación (*Diario Oficial de la Federación*, 25-11-36).
- Decreto que adiciona la fracción III del artículo 1o. de la Ley de Expropiación (*Diario Oficial de la Federación*, 30-12-49).
- Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*Diario Oficial de la Federación*, 22-12-93).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 04-12-97).
- Ley de Aguas Nacionales (*Diario Oficial de la Federación*, 01-12-92).
- Ley General de Asentamientos Humanos (*Diario Oficial de la Federación*, 21-07-93). Reformas *Diario Oficial de la Federación*, 05-08-94).
- Ley Agraria (*Diario Oficial de la Federación*, 26-02-92).
- Ley Federal del Mar (*Diario Oficial de la Federación*, 06-01-86).
- Ley de Vías Generales de Comunicación (*Diario Oficial de la Federación*, 19-02-40).
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (*Diario Oficial de la Federación*, 29-11-58).
- Ley Sobre Variedades Vegetales (*Diario Oficial de la Federación*, 25-10-96).
- Ley Forestal (*Diario Oficial de la Federación*, 25-09-98).
- Ley Minera (*Diario Oficial de la Federación*, 26-06-92).

- Ley General de Bienes Nacionales (*Diario Oficial de la Federación*, 08-01-82).
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (*Diario Oficial de la Federación*, 04-08-94).
- Ley General de Vida Silvestre (*Diario Oficial de la Federación*, 03-07-00).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 28- 12-94).
- Ley de Amparo (*Diario Oficial de la Federación*, 10-01-36, última reforma 17-05-01).
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 26-05-28. Con reformas en *Diario Oficial de la Federación*, 31-03-38, 20-01-40, 14-01-48, 27-02-51, 09-01-54, 15-12-54, 31-12-54, 30-12-66, 17-01-70, 28-01-70, 24-01-71, 04-01-73, 14-03-73, 28-12-73, 23-12-74, 31-12-74, 22-12-75, 30-12-75, 29-06-76, 29-12-76, 03-01-79, 31-12-82, 27-12-83, 27-12-83, 07-12-85, 10-01-86, 07-01-88, 07-01-88, 23-07-92, 21-07-93, 23-09-93, 06-01-94, 10-01-94, 24-05-96, 24-12-96, 30-12-97, 19-10-98, 29-05-00).
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (*Diario Oficial de la Federación*, 30-05-01).

ARTÍCULO 3o. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- I. Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;
- II. Áreas naturales protegidas: Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley;
- III. Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;
- IV. Biodiversidad: La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman

- parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas;
- V. Biotecnología: Toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos;
- VI. Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;
- VII. Contaminante: Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural;
- VIII. Contingencia ambiental: Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas;
- IX. Control: Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento;
- X. Criterios ecológicos: Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental;
- XI. Desarrollo sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;
- XII. Desequilibrio ecológico: La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
- XIII. Ecosistema: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados;
- XIV. Equilibrio ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;

- XV. Elemento natural: Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre;
- XVI. Emergencia ecológica: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;
- XVII. Fauna silvestre: Las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación;
- XVIII. Flora silvestre: Las especies vegetales así como los hongos, que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo control del hombre;
- XIX. Impacto ambiental: Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza;
- XX. Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;
- XXI. Material genético: Todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo, que contenga unidades funcionales de herencia;
- XXII. Material peligroso: Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas;
- XXIII. Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;
- XXIV. Preservación: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales;
- XXV. Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;

- XXVI. Protección: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro;
- XXVII. Recursos biológicos: Los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro componente biótico de los ecosistemas con valor o utilidad real o potencial para el ser humano;
- XXVIII. Recursos genéticos: El material genético de valor real o potencial;
- XXIX. Recurso natural: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre;
- XXX. Región ecológica: La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes;
- XXXI. Residuo: Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó;
- XXXII. Residuos peligrosos: Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente;
- XXXIII. Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales;
- XXXIV. Secretaría: La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- XXXV. Vocación natural: Condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin que se produzcan desequilibrios ecológicos, y
- XXXVI. Educación ambiental: Proceso de formación dirigido a toda la sociedad, tanto en el ámbito escolar como en el ámbito extraescolar, para facilitar la percepción integrada del ambiente a fin de lograr conductas más racionales a favor del desarrollo social y del ambiente. La educación ambiental comprende la asimilación de conocimientos, la formación de valores, el desarrollo de competencias y conductas con el propósito de garantizar la preservación de la vida.

COMENTARIO

Las definiciones que marca este artículo podemos considerarlas como la definición jurídica de conceptos que si bien tienen un contenido científico o técnico, deben ser manejadas para la aplicación conforme a lo que establece este artículo.

Cabe señalar que también existen definiciones en los reglamentos de la Ley y en las normas oficiales mexicanas, que no necesariamente concuerdan; así que se recomienda que para la aplicación de los preceptos se haga siempre un análisis de los conceptos jurídicos y sus alcances en la aplicación y cumplimiento.

En el presente trabajo no se comentarán estos conceptos, sino que serán manejados en el artículo que corresponda y en donde el término sirva para dar sentido jurídico a la disposición comentada.

CONCORDANCIA

- Reforma a la fracción XXXVI al artículo 3o. (*Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 2000).

BIBLIOGRAFÍA

BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, FUNDEAFCE, 2000.