

580
Zij



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

**LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA
GESTION AMBIENTAL**

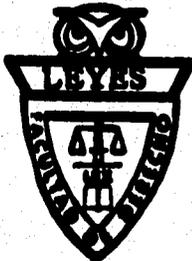
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE MANUEL SALAZAR URIBE



CIUDAD UNIVERSITARIA,

PRIMAVERA DE 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. LV113195

COORDINADOR DE LOS SERVICIOS
ESCOLARES DE LA U N A M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura de Derecho JOSE MANUEL SALAZAR URIBE, solicito inscripcion en este H. Seminario a mi cargo y registro el tema intitulado:

" LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION AMBIENTAL ", designandose como asesor de este tema al LIC. ELENA RUTH GUZMAN GOMEZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, despues de revisar su asesor, lo envio con la respectivo carta de terminacion, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

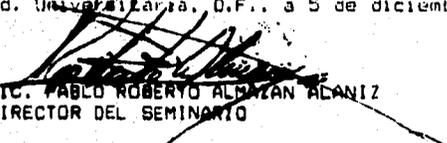
Abogado en este dictamen, en mi caracter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi mas alta consideracion.

A T E N T A M E N T E .

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universidad, D.F., a 5 de diciembre de 1995.


LIC. PABLO ROBERTO ALANIZ ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria a 8 de noviembre de 1995.

SR. LIC. PABLO ROBERTO ALMEAN ALANIZ.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO.
P R E S E N T E .

Distinguido Señor Director:

Por medio de la presente me es muy grato informar a usted que bajo la asesoría de la suscrita, el alumno JOSE MANUEL SALAZAR URIBE, con número de cuenta 8400110-8, ha dado por terminado su trabajo de tesis de licenciatura con el título "LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION AMBIENTAL".

Estimo que es un trabajo producto de una seria investigación aunada a una paciente reflexión, por otra parte los cuadros y datos que aporta son de singular interés, por lo que con mi aprobación envío a usted la tesis mencionada para los efectos a que haya lugar.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E .

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".

LIC. ELENA RUTH GUZMAN GOMEZ
PROFESORA POR OPOSICION EN DERECHO
INTERNACIONAL PUBLICO Y SOCIOLOGIA.
TITULAR DE DERECHO ECOLOGICO.

**Al Gran Arquitecto del Universo,
gracias por permitirme vivir.**

**A mis padres cuyo esfuerzo ha
rendido sus frutos. Gracias por
comprenderme. Siempre trataré
de ser mejor.**

**A mis hermanos sin los cuales
la vida sería muy aburrida.**

**A todos mis maestros que han
dejado huella en mí. A ellos
les debo mi formación.
En especial a la Lic. Elena Ruth
Guzmán, quien motivo mi camino
y entusiasmo en estos temas.**

**A mis amigos, por apoyarme en mis
metas y aventuras.**

**A los peregrinos, cuya ruta alumbran
las estrellas.**

INDICE

	Pág.
Introducción	I
CAPITULO PRIMERO	
MARCO CONCEPTUAL	
1.1. La Participación Social	1
1.1.1. Elementos de la participación social	2
1.1.2. Carácter sociológico de la participación social	3
1.1.3. Condiciones sociales para la participación social	5
1.1.4. condiciones psicológicas de la participación social	10
1.1.5. Formas de participación	17
1.2. La Gestión Ambiental	24
1.2.1. Características de la gestión ambiental	26
1.2.2. Teoría de la organización ambiental	32
1.2.3. Modelos administrativos de gestión ambiental	37
CAPITULO SEGUNDO	
BASE LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MATERIA AMBIENTAL	
2.1. Fundamentos constitucionales	43
2.1.1. Artículo 6o.	48
2.1.2. Artículo 7o.	49
2.1.3. Artículo 8o.	50

2.1.4. Artículo 9o.	53
2.1.5. Artículo 25.	55
2.1.6. Artículo 26.	58
2.2 Fundamentos legales	60
2.2.1. Ley de Planeación	61
2.2.2. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	69
2.2.3. Ley Federal sobre Metrología y Normalización	75
2.2.4. La participación social en otras leyes	82
2.2.4.1. Ley Agraria	82
2.2.4.2. Ley Forestal	85
2.2.4.3. Ley de Aguas Nacionales	88
2.2.4.4. Ley de Pesca	90
2.3. Fundamentos en la legislación ambiental	92
2.3.1. Etapas de evolución del Derecho Ecológico	93
2.3.2. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	99
2.3.3. Programa Nacional para la Protección al Medio Ambiente 1990-1994	111
2.3.4. Reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	114
2.3.4.1 En materia de impacto ambiental	114
2.3.4.2 En materia de residuos peligrosos	115
2.3.4.3 En materia de prevención y control de la contaminación de aguas.	116

para que se tradujera, por consenso mayoritario, en ejercicio de poder unívoco y, sexto, se diera la madurez suficiente para la convivencia racional y pacífica de mayorías y minorías.¹

Todos ellos son elementos indispensables que hacen posible la intervención de los hombres en los asuntos públicos de su comunidad.

Todo ese proceso, desemboca en las llamadas sociedades democráticas. En ellas, la participación social es una realidad que invade o debe invadir todas las áreas en donde se toman decisiones.

1.1.2. Carácter sociológico de la participación social.

Los individuos que forman una sociedad no se encuentran simplemente agregados los unos a los otros formando una mera pluralidad, sino que para poder subsistir tiene que conseguir determinados satisfactores por medio de la organización (social).

La socialización aparece cuando dentro de la convivencia humana se presentan ciertas formas de cooperación y de colaboración que se encuentran comprendidas bajo el concepto general de la interacción social.² Estas formas de participación inciden en la sociedad y su vigencia.

Indudablemente que la participación es una forma de actuar y de expresión del hombre, razón por la cual tienen un contenido eminentemente sociológico dicha participación.

Los ciudadanos son una especie de soldados civiles que luchan por los intereses generales, por sus propios intereses, que se agrupan por afinidades, que debaten, que polemizan.

¹ *Ibid.*, p.13.

² Azuara Pérez, Leandro. *Sociología* México, editorial Porrúa, Décimo primera edición, 1991. p.31.

En líneas anteriores se señaló que son las sociedades democráticas donde se permite y puede dar la participación, y requisito "sine qua non" de la democracia es el interés por la cosa pública que deben poseer todos los ciudadanos.⁶ La democracia se identifica con la doble oportunidad de los gobernados de participar en los asuntos de su comunidad, y de convertirse en gobernantes mediante esa participación.

El interés por las cosas públicas es, entonces, el punto de arranque de una sociedad democrática en acción.⁷ ¿Qué tanto interés existe por los asuntos que son de todos? ¿Qué tanta participación produce ese interés? Son preguntas que se hacen los estudiosos de la Sociología y responden: la participación de los hombres, de los ciudadanos de una comunidad tiene grados, es muy distinta en una sociedad que otra. No sólo es impulsada por puntos de vista basados en la supuesta igualdad natural de los hombres, que es muy relativa, puesto que en una sociedad los hombres son muy distintos no por su conformación física o por su origen biológico, sino por sus intereses, por su acomodo social, por la forma en que contribuyen, participan o son víctimas del complejo mecanismo social y económico de toda comunidad. Responde a la toma de conciencia de los propios hombres sobre su devenir.

Se dice que la razón del Estado es el ejercicio exclusivo del poder para organizar la sociedad por y para el pueblo; entonces, la razón suprema del ciudadano es su toma de conciencia para transformarla, con su participación política.⁸

"La ciudadanía se otorga por mayoría de edad, pero se ejerce por voluntad propia y se hace realidad cuando el individuo participa en la construcción de la sociedad."⁹ Los ciudadanos no pueden vivir en sociedad sin participar en las decisiones del poder; cualesquiera que sean sus actitudes, sus valores, sus formas de vida, se hallan inevitablemente inmersos en las esferas del poder, tanto si les place o no este hecho, como si toman conciencia o no de él.

⁶ Moya Palencia, Mario. Op.Cit. p.15.

⁷ Ibid.

⁸ En su sentido más amplio, entendiendo por política como lo que está en relación con los asuntos públicos. Vid. Duverger, Maurice. Sociología Política. Barcelona, editorial Ariel, 1972. p.22.

⁹ Moya Palencia, Mario. Op.Cit. p.16.

La democracia será tan perfecta como hombres tengan interés por el ejercicio del poder. Por ello, la preocupación principal de la política democrática es ampliar la participación ciudadana al máximo. Su escenario es la sociedad, pero una sociedad democrática, la cual es abierta y plural; en la cual se abra cada vez más el proceso de decisión a la intervención y participación del mayor número de protagonistas, hombres de carne y hueso que abanderan intereses y opiniones y despliegan la poliarquía social.

Una sociedad más representativa de tal forma que los ciudadanos, y junto con ellos las asociaciones intermedias, las comunidades internas, los grupos, los sectores, los partidos políticos, concurran en una integración dialéctica a ir formando la conciencia, la voluntad, el sentido de dirección de la comunidad, y por tanto, el gobierno de la misma. Es un progreso social, un ir hacia adelante. Es así que la participación es un hecho sociológico.

Y como todo hecho social difiere de las cosas, es decir de los hechos físicos, ya que al contrario de estos, los hechos sociales son mucho más amorfos, mucho más plásticos. Se presentan bajo el aspecto de un continuo cuyos diferentes elementos son difícilmente aislables, es decir, como si ninguna orilla separase la tierra del mar, como si la silla y la mesa no se distinguiesen del suelo, ni el suelo de las paredes.¹⁰

He ahí su complejidad y dificultad de estudio, más trataremos de definir las condiciones de que se nutre dicha participación.

1.1.3. Condiciones sociales para la participación social.

Toda sociedad viva requiere de un mínimo de consenso, y todo consenso supone participación e inducción y por ello dentro de este cuadro debe existir un mínimo de condiciones en una sociedad abierta o que busca serlo, para dar cauces a la participación para inducirla.¹¹

¹⁰ Duverger, Maurice. Op.Cit. p.17.

¹¹ Moya Palencia, Mario. Op.Cit. p.33.

Las condiciones esenciales para la participación social son las siguientes:

Primero: información y educación cívicas; el ciudadano, el ente participante al hacerlo, debe estar bien informado, y para informarse bien debe estar educado, y no sólo educado en el sentido más amplio de la palabra, sino tener un mínimo de educación cívica.

Esta primera condición como veremos en el capítulo 2 está consagrada como una garantía individual de la persona; el derecho a la información "es un deber del Estado", pero desgraciadamente no se encuentra reglamentado, lo cual genera que en la práctica sea un derecho "casi nulo" lo cual dificulta esta primera condición que hace posible la participación del individuo en "sus asuntos". En cuanto a la educación cívica es reflejo del problema educativo de nuestro país, es decir, es deficiente y no generalizada para todos los sectores de la sociedad.

Segundo: el ciudadano debe tener voluntad de participación. Hay ciudadanos informados, con educación cívica, que no tienen voluntad de participación. La integración social, la conjugación de los elementos colectivos, tiende a quedarse en el ser humano, y por eso un buen proceso de apertura y democratización de una sociedad, debe no sólo formar e informar a los ciudadanos, sino inducirles una voluntad de participación.

En este aspecto podemos considerar encontrarnos en una etapa de gestación volutiva; es decir somos una sociedad que recién hemos iniciado en múltiples rubros el despertar (política, derechos humanos, ecología, etc.).

Pero creemos que realmente en los últimos 9 años hemos dado muestras de solidaridad y voluntad de participar.

Tercero: establecer un tamaño conveniente de las unidades de participación. ¿Qué son las unidades de participación? son las sociedades intermedias que vinculan al individuo con la superestructura del poder, con el Estado. Hay unas naturales, hay otras creadas por las necesidades del desarrollo.

Tradicionalmente se hablaba de que la sociedad intermedia natural era la familia, pero con el desarrollo, la Revolución Industrial, el Capitalismo, y después de las nuevas tendencias sociales, con la complejidad de la vida moderna, la tecnología, el intercambio, el comercio, las guerras, etc., en el último siglo y medio se han venido formando una serie de sociedades intermedias, de las cuales no son las menos importantes, la escuela, la universidad, el partido político, el sindicato, la unión de campesinos, los grupos de comerciantes, de productores, de distribuidores, de consumidores, los distintos grupos llamados de interés o de presión, las asociaciones gremiales, las profesionales, las culturales; en fin, todos esos grupos en los que se descompone la sociedad, pero que contribuyen a integrarla y a formarla sirviendo de vínculo entre la estructura del poder y el individuo.

El individuo aislado frente al Estado, es como una hoja en la tormenta; entonces las asociaciones intermedias, las unidades de participación le permiten integrarse a la sociedad y verdaderamente participar en un plan coherente, en su función social como trabajador, como campesino, como profesional, como intelectual, como hombre de la ciudad o de las zonas rurales, como comerciante, como empresario, como consumidor, como productor y distribuidor de bienes y servicios, etc. En este aspecto consideramos que a raíz de la apertura política de los años 70's a la fecha, podemos decir con seguridad y certeza que se cuenta con suficientes y maduras unidades de participación; el único problema es al interior de las mismas, en cuanto a su democratización interna e independencia externa.

Después de la revolución armada de 1910 se requería un nuevo pacto social con contenidos muy diferentes a los formulados antes de 1910. Es así que nace un Estado constituido o construido por alianzas con las clases dominadas. Una alianza de sistema corporativo y de control vertical. "En la alianza entre Estado y clases populares, éstas cedieron autonomía política e independencia ideológica a cambio de concesiones que mejoraron su situación económica y vigorizaron su posición dentro del sistema político."¹²

¹² González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coordinadores). México, hoy. México, editorial Siglo XXI. décimosegunda edición 1989, p.291.

Esto trajo consigo un debilitamiento y sometimiento por parte de los sindicatos, sociedades, asociaciones, grupos, etc., frente a un Estado cada vez más fuerte y corporativo. La clave del funcionamiento del sistema político se encontró en el corporativismo como eje de las relaciones entre Gobierno y Sociedad; esto provocó que casi todas las instituciones creadas por la sociedad para organizar su participación y defender los intereses inmediatos de sus diferentes sectores, fueran incorporados a la omniabarcante maquinaria estatal¹³

Esto provocó por largo tiempo (principios de los 80's) el enclaustramiento de las fuerzas sociales y sus unidades de participación en una ficticia estructura plural pero de un contenido netamente corporativista que causó el ahogamiento de la sociedad civil.

Lo importante es que a la fecha el escenario ha cambiado; actualmente no podemos hablar de un corporativismo total ni de un ahogamiento de la sociedad civil, así como de sus organismos y agrupaciones; al contrario, poco a poco se han ganado los espacios para poder participar y liberarse del yugo estatal y sobre todo de su partido, lo cual trae consigo un proceso de democratización real al interior de dichas unidades de participación.

Cuarto: la reducción de las distancias sociales. Esto es la abolición de los privilegios, la posibilidad de que la capilaridad social se manifieste de manera más clara, la interrelación de los grupos y estratos reales de la sociedad, de manera que la desigualdad de los hombres se abata.

En este aspecto consideramos que se avanzó mucho a lo largo de las luchas y movimientos sociales de este siglo ya que si bien es cierto existen clases sociales y roles muy marcados, también lo es que actualmente aunque sea en principio todos tenemos acceso y oportunidad a una educación "casi gratuita" lo cual es la base o despegue para abolir y evitar rezagos y privilegios sociales.

¹³ Vid González Casanova, Pablo y Enrique Florescano. Op.Cit. Ensayo "Estado y sociedad" de Carlos Pereyra, pp. 289-305 en el cual hace un estudio exhaustivo y analítico sobre el corporativismo del sistema político mexicano, así como sus repercusiones en la sociedad.

Podríamos decir que los únicos privilegios que subsisten son los de índole económica, pero sobre todo política; en México el "tener buena chamba o relaciones" es lo que marca el nivel y grado de poder que tengo; es por ello que padecemos el mal de una "clase política" prepotente y corrupta que considera ser la única que merece vivir.

Quinto: la flexibilidad de las relaciones de autoridad. Esto es consustancial a la sociedad abierta. En la medida en que las relaciones de autoridad son menos flexibles, son más rígidas, es más difícil que el individuo participe, porque el peso de la autoridad, el peso del gobierno y de las dependencias del mismo, es demasiado grande para que lo pueda remover el ciudadano por sí mismo o los grupos sociales.

Esta condición, ha sido un tema de debate muy amplio y discutido a lo largo de nuestra vida política y jurídica, sin embargo debemos reconocer que si bien no es lo que deseáramos que fuera, también lo es que si contamos con una autoridad cada vez más flexible que no solo es capaz de escucharnos sino de atender demandas aun en contra de los propios intereses gubernamentales.

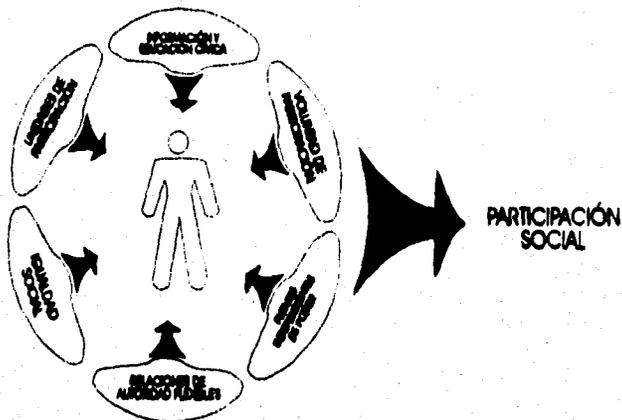
En materia política ya no solo se permite más "abiertamente" la disidencia sino incluso se reconoce su capacidad para ser gobierno. Por todo ello consideramos que si contamos con la suficiente flexibilidad de las relaciones de autoridad que permitan nuestra participación en los asuntos públicos (además cada vez más contamos con instrumentos o instituciones encargadas de la defensa de nuestros intereses ante los arbitrarios actos de autoridad; ejemplo de ello son el juicio de amparo, las quejas administrativas, las comisiones de derechos humanos, etc.).

Sexto: la existencia de fuentes independientes de poder que le permitan escapar del dominio mayoritario. porque cuando la sociedad está estructurada, como todas las democracias, sobre la base del predominio de la mayoría, tiene que haber, sin embargo y aunque sea como posibilidad, la de crear

y/o permitir fuentes independientes que no obstante ser minoritarias y no tener el poder, ni la fuerza, ni la magnitud del Estado le permitan al ciudadano, al hombre y a los grupos sociales, escapar del predominio de la mayoría.¹⁴

En este aspecto consideramos que cada vez más existen grupos, asociaciones, sindicatos y partidos políticos que son capaces de aglutinar, representar y defender de manera digna y real los intereses y opiniones de las minorías, escapando así al predominio de la mayoría.

Cuadro No.1
"Condiciones sociales para la participación social"



Estas son las más importantes condiciones que debe promover la sociedad abierta para asegurar, canalizar, robustecer, fortalecer o estimular la participación de los ciudadanos, de los grupos sociales y de las clases.

1.1.4. Condiciones psicológicas de la participación social.

Por otro lado tenemos que considerar las condiciones internas o psicológicas que motivan al individuo a tener una conducta participativa y que es

¹⁴ Moya Palencia, Mario. Op.Cit. p.33.

necesario tomar en cuenta a fin de poder entender "por qué el individuo participa o quiere participar" en la construcción de su sociedad.

Existen algunas variables psicológicas que influyen en la conducta de un individuo para participar:

1.1.4.1. Percepción.

"Toda explicación de la percepción comienza con la convicción de que la forma en que vemos al mundo externo no necesariamente corresponde a su verdadera realidad."¹⁵ Tendemos a verlo tal como queremos percibirlo. La percepción puede definirse como un proceso en virtud del cual las personas organizan e interpretan sus impresiones sensoriales a fin de dar significado a su ambiente.¹⁶ Sin embargo, según hemos señalado, lo que percibimos puede ser radicalmente distinto a la realidad objetiva. Cada uno de nosotros percibimos a través de varios "filtros psicológicos propios"; filtros que se conforman por: clase social, socialización, educación, experiencias, necesidades, sueños, aspiraciones, temores y herencia.¹⁷

¿Pero por qué es la percepción importante en el estudio de la participación? Simplemente porque la conducta del hombre se basa en su percepción de lo que es la realidad. El mundo tal como se percibe es el mundo importante desde el punto de vista conductual.

1.1.4.2. Los hábitos.

Estos constituyen un obstáculo por el grado de arraigo que los caracteriza y porque resultan una medida de economía, ya que al aplicarlos nos evitamos reflexionar en cada situación, de tal forma que un cambio de hábito implica mayor inversión de energía, o sea, llevar a cabo un esfuerzo adicional. Esto indudablemente afecta el grado poco o mucho de participación con que cuenta

¹⁵ Robbins, Stephen P. Comportamiento Organizacional. México, Prentice-Hall, editorial Hispanoamericana, S.A., 1987, p.63.

¹⁶ Ibid, p.64.

¹⁷ Audirac Camarena, Carlos Augusto, et al. A B C del Desarrollo Organizacional. México, editorial Trillas, 1994, p.45.

el individuo (esto será retomado en el capítulo 5 al hablar de la educación ambiental).

1.1.4.3. Miedo a lo desconocido.

El mañana no está aquí, por lo tanto resulta un misterio, una fantasía; de tal modo que "muchas personas prefieren no enfrentar el riesgo de encontrar sorpresas, sean éstas buenas o malas, por lo que se inclinan a permanecer en el lugar en donde están hoy."¹⁴ Lo cual las lleva a involucrarse solamente en aquello que es indispensable para su existencia y siempre y cuando no implique riesgo alguno, lo cual obstaculiza su participación en asuntos más allá de su esfera personal.

1.1.4.4. Apego a lo conocido.

"Más vale malo por conocido que bueno por conocer". Una vez vivenciado el éxito que se obtiene con determinada acción, se convierte en hábito y se instala dentro de los modelos típicos de comportamiento. Esto genera que el individuo no quiera participar "no por miedo" sino al contrario "porque no lo necesita", "está bien así". Con este tipo de "pensamientos" es obvio que el individuo no va a participar.

1.1.4.5. Tendencia a conservar la estabilidad.

Existe una gran tendencia a mantener un ambiente predecible, estructurado y seguro, aun pese a la necesidad de explorar y arriesgar; entre más se aferre el individuo a sus modelos de comportamiento, menos se aferrará al cambio y a participar.

A contrario "sensu", el individuo participa cuando siente inestabilidad o inseguridad en su ambiente, lo cual lleva a que su conducta se traduzca en acción encaminada a lograr restablecer o mantener el equilibrio perdido (necesidades de seguridad).

¹⁴ Ibid, p.46.

1.1.4.6. Apego a lo elaborado por el individuo mismo.

Cuando un sujeto es el autor de determinada situación, en su interior surge una situación "de control de su propio destino" lo cual lo lleva a sentir "su derecho", a crear sus propias condiciones de existencia y a participar o influir en el ambiente que le rodea.

Esto crea en su interior "un sentido" de que "él puede" y "debe" conformar su ambiente, tanto personal como familiar; para lo cual tendrá que "participar" o "convivir" con otros para hacerlo posible.

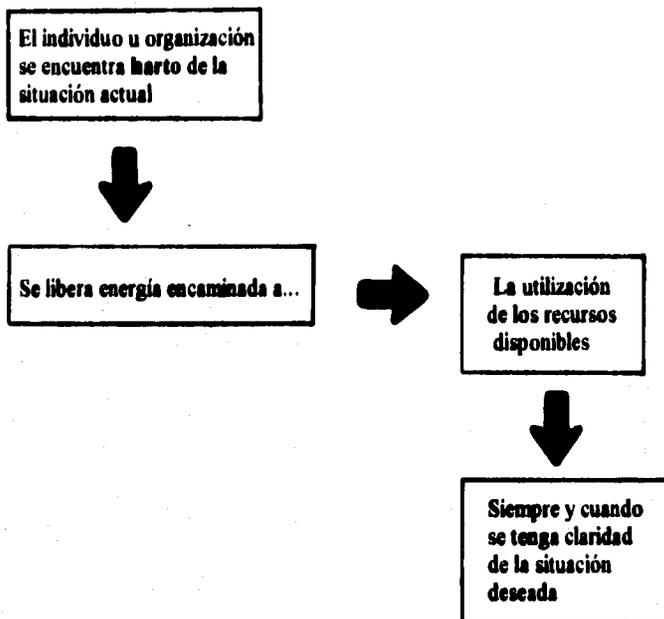
Como podemos ver, éstas son las principales variables internas en el individuo que permiten u obstaculizan su participación. ¿Pero qué pasa si no quiere o no puede participar? A esto da respuesta la psicología desde el punto de vista de la teoría de "resistencia al cambio" y nos responde:

"Qué hacer si un individuo u organización se resiste a participar porque:"

Resistencia	Acción correctiva
No sabe	Clarificar, informar, educar
No puede	Proporcionar las herramientas, habilitar
No cree	Involucramiento, participación
No quiere	No hay cambio

¹⁹ Ibid, p.47.

Existen varios factores que pueden apoyar la iniciativa de participación de un individuo u organización, los cuales se muestran en el siguiente esquema:

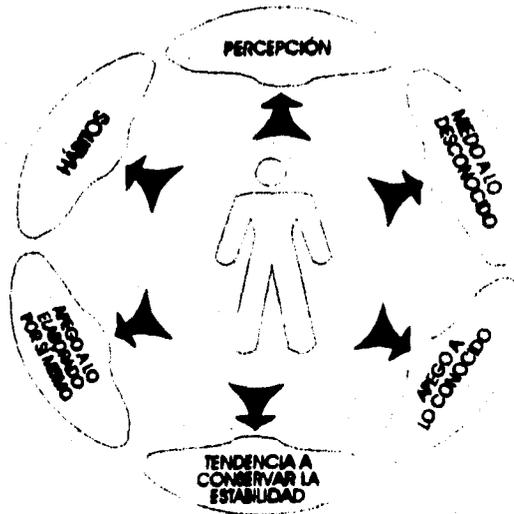


Es decir, cuando el sistema se encuentra en una situación que le provoca malestar, experimenta sensaciones desagradables que en un momento dado saturan su nivel de tolerancia. Esto lo lleva a sentir un fuerte deseo de cambiar para evitar la situación actual, liberando así energía que se encamina a utilizar los recursos que son factibles de satisfacer la necesidad y alcanzar la situación deseada, que de antemano se tiene clara.²⁰

²⁰ Ibid, p.48

De todo lo anterior podemos resumir como factores internos o psicicos necesarios para la participación del individuo los siguientes:

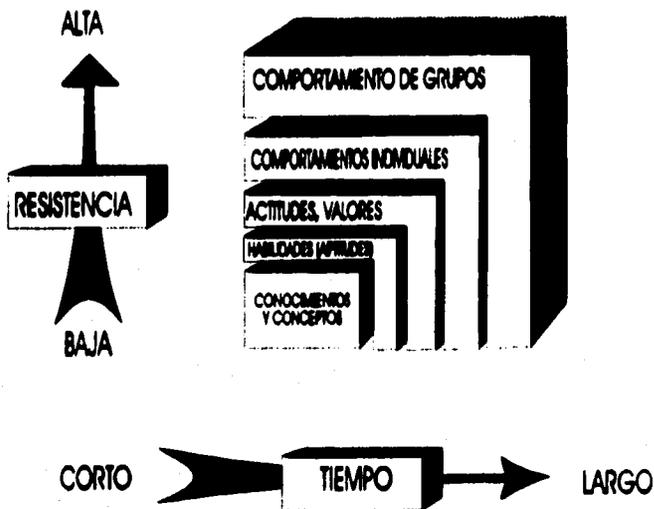
Cuadro no.2
"Factores internos de la participación"



Obviamente siempre habrá obstáculos para la participación del individuo y de los grupos, no obstante que existan las condiciones internas y externas que lo permitan. Tal vez los obstáculos más importantes son "la resistencia al cambio" tanto individual, institucional, como de grupos; siempre habrá resistencia a la modificación en lo que respecta a conocimientos, habilidad, valores, actitudes y comportamientos individuales y de grupo; a continuación se incluye aquí la siguiente gráfica, en la cual podemos ver la relación que existe entre la intensidad de resistencia al cambio y el tiempo que se invierte para lograr la modificación deseada.²¹

²¹ Tomada del libro de Audirac Camarena, Carlos Augusto, et al. Op.Cit. p.51.

Cuadro No.3
"Resistencia al cambio"



Como podemos ver, existe más resistencia al cambio a nivel grupal que individual, requiriéndose más tiempo para lograrlo.

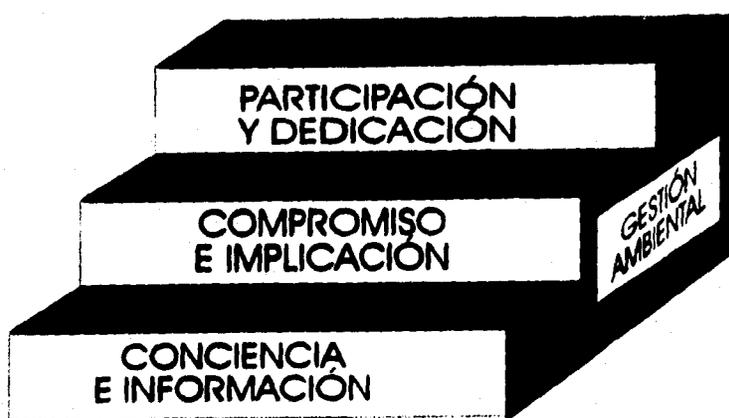
Una vez vencida la resistencia al cambio y dadas las condiciones externas para la participación, nos encontraremos en las condiciones "ideales" para participar. Estaremos en lo que llamamos la "escalera hacia la participación."

Esta escalera se integra de tres niveles. El primer escalón consiste en concientizarse de la necesidad de participar, de mejorar, informarse de cuáles son los problemas, quiénes son los responsables y sus causas, y de qué se trata el proceso para resolverlos. El siguiente escalón radica en lograr que los involucrados se comprometan a dar su apoyo incondicional al proceso. Deben estar convencidos

de que su participación es necesaria y deben aceptar intervenir en él. En el tercer escalón ya se empieza a participar activamente en el proceso

Esta escalera será retomada cuando hablemos de cultura ecológica y participación social en el capítulo 5. Por lo pronto sólo diremos que se ve muy fácil el participar, pero ello dependerá en mucho de qué tanto "estemos dispuestos y motivados para hacerlo."

Cuadro No.4
"Escalera hacia la participación"



1.1.5. Formas de participación.

La sociedad democrática tiene que autodefinirse como una sociedad pluralista, en cuanto supone un conjunto orgánico de partes diferenciadas en intereses parciales. Un conjunto de hombres y de grupos movidos por un interés y que buscan participar y organizar su participación en el seno social.

Podríamos hablar de tres clases de participación social

La primera es la participación institucional, que se realiza con mecanismos ya establecidos y regulados, como son el referendun, plebiscito,

consulta popular, iniciativa popular, denuncia popular, queja, cargos populares, etc.

Esta forma de participación ha variado mucho en nuestro país, teniendo etapas de avance y retroceso en la materia.

Con la reforma política de abril de 1977, convocada por el entonces presidente Lic. José López Portillo, inicia la institucionalización de la participación ciudadana. Dicha reforma estaba orientada a promover una mayor participación política de los mexicanos, a darle una mayor sustentación al régimen democrático y a fomentar el pluripartidismo, un clima de mayor información y de mayor disidencia, y por tanto de mayor unidad democrática en el país.²²

Esta reforma introdujo formas de gobierno semidirecto como son el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal. Eran formas de gobierno semidirecto para la participación de los ciudadanos en esta ciudad. Esta reforma se hizo norma en nuestra Carta Fundamental, en su artículo 73 fracción VI, base segunda.

Posteriormente con el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) cambia este contexto. En junio de 1986, merced a una intensa presión ciudadana por democratizar más nuestra vida política, se convoca a las Audiencias Públicas de Consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Entre otros motivos de la consulta se buscaba fortalecer el "proceso de democratización integral que se había traducido en el fortalecimiento de la división de los poderes, del federalismo, del Municipio Libre, la planeación democrática, el ensanchamiento de la consulta popular y la participación ciudadana que en el transcurso del gobierno se había gestado."²³

²² Moya Palencia, Mario. Op.Cit. p.45.

²³ Acuerdo por el que la Secretaría de Gobernación convoca a Audiencias Públicas de Consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 1986. p.1.

Resultado de estas consultas públicas fue la reforma a la Constitución General de la República en varios de sus artículos, entre ellos a la forma de gobierno del Distrito Federal, reformándose el artículo 73, fracción VI, de dicho ordenamiento (estas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 1987).

Con las reformas se sentaron nuevas bases para la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. La nueva base tercera de dicho precepto constitucional dispuso la creación de una Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana. Por otro lado, la consulta popular y la iniciativa popular consagradas en la Constitución son reestructuradas (el referéndum desaparece como posibilidad ciudadana) "para hacer viable y efectiva la participación ciudadana en el Gobierno de su entidad."²⁴

En este sentido se precisa con mayor claridad la iniciativa popular y su proceder: estableciendo que será a instancia de 10,000 ciudadanos plenamente identificados, dejando su reglamentación ya no a un reglamento del Ejecutivo (reforma de 1977), sino a la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a su Reglamento Interior de Gobierno.

Como podemos ver, fue una reforma buena, salvo que desaparece la figura del referéndum. Por desgracia este contexto cambió a raíz de las reformas a la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993.

Dichas reformas buscan entre otras cosas una reforma política más democrática en los órganos de Gobierno y Representación en el Distrito Federal. Con ello se reforma la fracción VI del artículo 73 constitucional, mandando al artículo 122 todo lo relativo al Gobierno del Distrito Federal.

²⁴ Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 1988, p.9.

Esta reforma es positiva en muchos aspectos, entre ellos al establecer que el Jefe del Distrito Federal será electo por un mecanismo semidirecto, así como por el fortalecimiento de la Asamblea de Representantes quién podrá LEGISLAR en todo lo relativo al Distrito Federal (ya no solo dictar bandos, ordenanzas ni reglamentos). Otro aspecto positivo de la reforma fue la creación de los CONSEJOS CIUDADANOS en cada Delegación.

Lo malo es que DESAPARECE la facultad popular de iniciar leyes, así como de dar seguimiento a los programas de gobierno en el Distrito Federal; todo ello supuestamente se justifica con la creación de los Consejos Ciudadanos, que son órganos de representación ciudadana encargados de la supervisión, evaluación y en su caso consulta, o aprobación de los programas de la administración pública del Distrito Federal. PERO NO TIENEN FACULTAD DE INICIAR LEYES NI DE CONVOCAR A CONSULTA POPULAR.

Creemos que fue un gran avance esta última reforma, pero que lo hubiera sido más si hubiese conservado los mecanismos de participación ciudadana que contemplaba el 73 constitucional. En fin, de acuerdo al artículo 122 constitucional y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, se expidió una LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA, que regula lo relativo a los derechos y deberes ciudadanos, así como la integración de los Consejos Ciudadanos Delegacionales y los MECANISMOS DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA en el Distrito Federal.

Dicha ley fue publicada el día 12 de junio de 1995 por la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal y presenta avances en materia de participación ciudadana, ya que establece distintos instrumentos de participación.

El Título dos se refiere a las instancia de participación ciudadana en el Distrito Federal, mismo que esta comprendido por 36 artículos, así como de seis capítulos.²⁵

²⁵ Periódico El Universal. 20 de enero de 1995. Sección Nuestra Ciudad. pp.1,3.

Los temas a que se refieren los seis capítulos son:

- I. De la audiencia pública, misma que será la instancia de participación ciudadana a través de la cual los habitantes podrán proponer al titular de la Delegación la adopción de determinados acuerdos o realización de ciertos actos.
- II. De la difusión pública, que es la instancia a través de la cual la Delegación comunicará a los habitantes de la misma la realización de obras públicas y la prestación de servicios públicos.
- III. De la colaboración ciudadana. Los habitantes podrán solicitar autorización a la Delegación en que residan para colaborar con ella en la ejecución de una obra o en la prestación de un servicio, competencia de la misma, aportando para su realización recursos económicos o materiales o trabajo personal. Esta instancia es tal vez de las más importantes, ya que como veremos en el capítulo 5 del presente trabajo, la gestión ambiental solo será eficiente con la colaboración corresponsable de la sociedad en la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y servicios.
- IV. De la consulta vecinal, a través de la cual los habitantes podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan o plantear las necesidades e intereses de quienes habitan en el mismo lugar. En esta instancia tendrán gran intervención los Consejeros Ciudadanos.
- V. De las instancias de quejas y denuncias que se podrán presentar por prestación de servicios públicos a cargo de la Delegación; o por irregularidades en la actuación de los servidores públicos de la demarcación.
- VI. De los recorridos del delegado, mismos que tendrán que ser periódicos dentro de su demarcación, con el fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios, así como el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés. Estos se programarán mensualmente y los hará del conocimiento del Consejo Ciudadano y de los representantes populares electos para que los acompañen.

Como podemos ver, las instancias o mecanismos de participación ciudadana sobre todo en el Distrito Federal han variado mucho. Lo importante ahora, es saber que dichas instituciones junto con otras nuevas, tienen no solo vigencia, sino que son objeto de cuidado y preocupación porque se ejerciten y cumplan. El tiempo dirá si hubo o no, voluntad política y social para actuar.

La segunda clase de participación es la participación cotidiana, la cual se expresa mediante la acción de los grupos, sindicatos, medios de comunicación, prensa, partidos, grupos de interés o de presión, no orientada sino que se busca

influir en quienes ostentan los órganos de poder, en ese momento, para la conducción del Estado de una u otra manera.

Y por último, la tercera es la participación revolucionaria: cuando un pueblo o un sector mayoritario del pueblo, dadas las condiciones políticas en que vive, decide que la única forma de transformar, de metabolizar las instituciones o las relaciones de la sociedad, es a través de un cambio violento, de un cambio revolucionario.²⁶

Indudablemente estas formas de participación (sobre todo las dos primeras), sólo pueden darse en la sociedad pluralista, la sociedad que tiende a abrirse y no a cerrarse, la sociedad que busca la flexibilización y no la esclerosis, la que promueve la participación de los grupos y no la clausura o la obstruye; la que busca ampliar el sustentamiento de su poder político y no traducirlo; la que fomenta la libre discusión, el principio de la deliberación para ventilar los asuntos públicos; la sociedad que se apoya en los sectores o clases sociales más amplios que forman parte de ella, con objeto de erigir las estructuras de poder; la que combate los privilegios de los sectores o grupos minoritarios, con objeto de establecer en la medida de la evolución del pueblo, la igualdad colectiva.²⁷ Es una sociedad que busca la unidad democrática aunque no la uniformidad. Un Estado democrático que conjuga las distintas fuerzas, facciones, clases, grupos, asociaciones, sectores, que forzosamente piensan distinto, tienen intereses a veces contradictorios y juegan su papel en la sociedad de diversa manera; es un Estado que gracias a esa discrepancia, robustece la otra parte del proceso de participación que es la aditiva (de poder sumar o agrupar esfuerzos), el proceso de integración nacional, de unidad democrática, porque en la medida que exista una expresión cabal de las distintas formas de pensar y de los distintos intereses de que se compone la sociedad, el Estado va a tener una mayor sustentación de su propio poder.

²⁶ Vid. Azuara Pérez, Leandro. Op.Cit. pp.156-174 en las cuales hace un estudio del cambio social.

²⁷ Moya Palencia, Mario. Op.Cit. p.31.

Por supuesto, la participación puede ser pasiva en una sociedad. De hecho grandes sectores sociales, sobre todo en las sociedades menos desarrolladas cultural, social y económicamente, casi no tienen otra forma de participar que la participación pasiva, que el consentimiento presunto con los actos de los gobernantes; pero lo que se busca en un proceso de democratización política, es que la participación pasiva se vuelva participación activa; porque las intervenciones positivas hacen más sólida a la comunidad y porque de esta manera, como decía Jellineck, se transforma la obediencia en energía de poder y la relación representativa de la sociedad gobernándose a sí misma, la relación mando-obediencia no solamente se conduce de arriba hacia abajo, sino también de abajo hacia arriba.²⁴

Hoy en día se habla mucho de que en la sociedad de masas, las sociedades modernas participan un mayor número de individuos, cada vez en un mayor número de áreas también.

Porque así como se ha vuelto compleja la tarea del Estado, se ha vuelto compleja la tarea de la sociedad.

La participación debe ser de manera más formal, más especializada y más conciente. En el individuo tiene que aumentar la parte de sociedad que siempre hay en él, es decir el sentido de responsabilidad social.

Los problemas ambientales demandan gran participación de sociedad y gobierno ¿Estaremos concientes de nuestra responsabilidad?

²⁴ Ibid, p.33.

1.2. La gestión ambiental.

Hoy día nadie puede negar los problemas ambientales, problemas que van desde la contaminación atmosférica, la generación de residuos, hasta los grandes problemas ambientales a nivel mundial: calentamiento global, destrucción de la capa de ozono, pobreza, contaminación de los mares, etc.

El tema unificador de todo ello es uno muy sencillo: estamos pagando un precio excesivamente alto por lo que llamamos "progreso."²⁹ Hemos causado tremendas heridas a la Tierra y ahora nos vemos en la trampa de intentar curar esas heridas con los mismos remedios con los que hemos desafiado a la Tierra.³⁰

En este proceso, también el espíritu humano se ha visto sometido a un continuo ataque. Muchos de los valores no tangibles -como el sentido de comunidad, el orgullo de servir a los otros, la pertenencia a unas raíces, el amor a la tierra y a los ritmos de la naturaleza, el enriquecimiento espiritual-que, en otro tiempo proporcionaban consuelo, plenitud y sentido, están dejando de existir para la gente, despreciados como reliquias de un nostálgico romanticismo. No sólo la

²⁹ Por progreso entendemos "ir hacia adelante", el desarrollo o avance de una actividad. Este progreso conlleva un crecimiento y desarrollo económico, los cuales han sido hasta ahora incompatibles con el medio ambiente. El crecimiento económico entendido como el incremento de las actividades económicas, lo cual es un fenómeno objetivo, por lo que puede ser observable y medible. El crecimiento es un concepto que permite entender en términos cuantitativos el desenvolvimiento de la economía de una nación. Por su parte el desarrollo económico es un proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma. Este nivel alcanzado en el desarrollo representa mejores niveles de vida para la población en su conjunto.

Cf. Méndez Morales, José S. Problemas Económicos de México. México, Mc Graw Hill, segunda edición, 1991. pp.40-66.

³⁰ Porrit, Jonathon. Salvenos la Tierra. México, editorial Aguilar, primera edición en español, 1991. p.183.

Tierra ha pagado el precio de nuestra búsqueda obsesiva de un progreso industrial, sino también esa frágil parcela que hay en nosotros y que responde a una realidad superior a la riqueza material.³¹

La curación de la Tierra y la curación del espíritu humano han llegado a convertirse en una misma realidad. Mientras luchamos por controlar la contaminación, por introducir tecnologías que no violenten la naturaleza, por consumir productos ecológicos, o por conseguir un "desarrollo equilibrado y sustentable," lo que empieza a ofrecernos una esperanza real para el futuro es esa coincidencia entre las necesidades humanas y las necesidades de toda la vida sobre la Tierra.

Si se piensa que la humanidad es tan sólo un fenómeno biológico temporal en un proceso de evolución al azar, es muy difícil entonces que la mayoría de la gente se preocupe de lo que no sea su propio bienestar material.

Pero sabemos que la protección ambiental y uso sustentable de nuestros recursos no se llevará a cabo a menos que cada grupo y persona en la sociedad, se sientan responsables de hacerlo; de poner en marcha una **GESTION AMBIENTAL RESPONSABLE Y COMPARTIDA.**

El destino de la humanidad va ligado al equilibrio de todos los demás órdenes de la vida sobre la Tierra. En términos simbióticos, la Tierra no es sólo nuestra casa, sino, como todas las antiguas civilizaciones reconocían, nuestra "Madre". Un planeta viviente, un lugar sagrado.³²

³¹ Ibid

³² Hipótesis Gaia, que considera al planeta como un ser vivo, y al cual no sólo lo hemos degradado ecológicamente hablando, sino también lo "estamos matando" con nuestras acciones, forma de pensar y sobre todo de sentir.

Esta teoría recalca la idea de retornar a nuestra concepción "antigua" de ver al planeta "como una madre" a la que hay que respetar y cuidar.

1.2.1. Características de la gestión ambiental.

Por gestión entendemos administrar; es lo referente a la administración de un negocio.³³

Por administración entendemos la custodia, el cuidado o la conservación de bienes o intereses ajenos, que se hacen conforme a principios, métodos o técnicas modernas o prácticas que procuren tales fines.³⁴

La gestión ambiental es el conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente.³⁵

Siguiendo al Dr. Brañes en su obra "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", tomamos como sus componentes principales la política, el derecho y la administración ambientales. En consecuencia, la gestión ambiental comprende no sólo los actos materiales que supone el manejo del medio ambiente, como se suele pensar, sino también todo aquello que tiene que ver con dicho manejo. Este es el caso de los actos normativos con arreglo a los cuales debe llevarse a cabo dicho manejo. Por eso, la formulación de la política y la legislación ambientales es una actividad que forma parte de la gestión ambiental. En síntesis: la gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito.³⁶

Para la autoridad ambiental en México (hoy la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), la gestión del ambiente está considerada como un ciclo en el que se identifican las siguientes etapas: percepción de problemas, planificación, elaboración de la legislación, establecimiento de normas, emisión de autorizaciones, elección de instrumentos para favorecer al

³³ Nuevo Diccionario Enciclopédico Larousse ilustrado. México, 1992. Tomo 2. p.379.

³⁴ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. p. 16.

³⁵ Brañes, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, 1994 p.106.

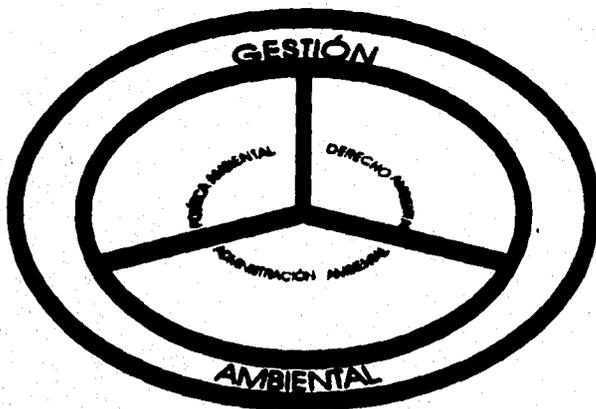
³⁶ Ibid.

ambiente y aplicación de los mismos.¹⁷ Es un sistema articulado y complejo que involucra a diferentes actores: elementos humanos (sectores público, privado y social), circunstancias (diversos contaminantes y medios) e instrumental político (normas, instrumentos económicos, acuerdos de concertación). De ahí que la puesta en operación de todos estos elementos tenga que ser considerada en los planes y programas en forma tal que los avances logrados durante su ejecución sean susceptibles de evaluarse.

Asimismo debe existir un sistema de retroalimentación entre las distintas etapas del ciclo de gestión ambiental, para que la experiencia adquirida y, en su caso, las fallas o desviaciones identificadas, sirvan para afinar y fortalecer todos los elementos del sistema. De lo cual se deriva que debe existir una continua comunicación y coordinación funcional entre los administradores a cargo de las distintas etapas de la gestión, así como entre los diferentes sectores de la sociedad.

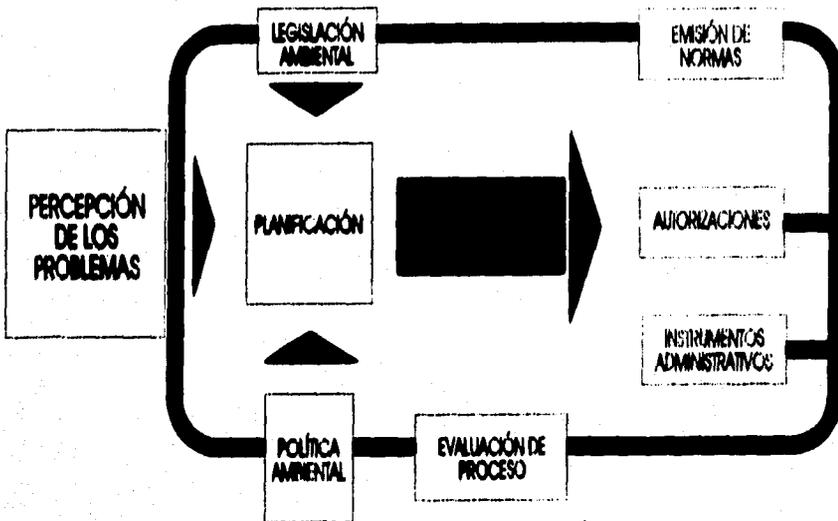
De lo anterior podemos considerar a la gestión ambiental :

a) Como un conjunto de actividades humanas que tienen por objeto la ordenación del ambiente, a través de la política, el derecho y la administración ambientales.



¹⁷ Secretaría de Desarrollo Social. Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1991-1992. México, Instituto Nacional de Ecología, 1993. p.37.

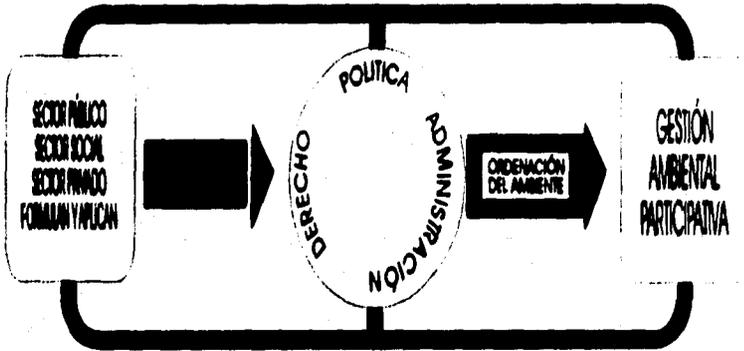
b) Como un sistema con las siguientes etapas: percepción de los problemas; planificación; legislación (derecho ambiental o ecológico); emisión de normas y autorizaciones, así como la elección de instrumentos para favorecer el ambiente (administración ambiental).



Como podemos observar, ambas ideas comparten los mismos elementos: política, derecho y administración ambientales, solo que bajo ópticas distintas; una como un todo holístico (Brañas 1994) y la otra como un sistema susceptible de evaluarse.

Consideramos que ambas concepciones pueden nutrirse una de otra y obtener así que la gestión ambiental es un conjunto de actividades humanas que tienen por objeto la ordenación del ambiente, usando para ello la política, el derecho y la administración ambientales, involucrando diferentes actores: elementos humanos (sectores público, social y privado); circunstancias e instrumental político (normas, instrumentos económicos, acuerdos de concertación), existiendo además un sistema de retroalimentación en las distintas etapas de la gestión, así como entre los diferentes sectores de la sociedad.

Cuadro No.5
"Gestión ambiental"



Esta definición no solo aborda la gestión como un ciclo en el que intervienen la política, el derecho y la administración ambientales para ordenar el ambiente, sino que además establece que es un proceso participativo entre los distintos sectores de la sociedad. Involucra la participación de la ciudadanía en la gestión de sus recursos ambientales.³⁴

Por lo regular se considera a la gestión ambiental como una función pública. Por ello se dice que es un "cometido, competencia, misión, prerrogativa o atribución del Estado." Pero a diferencia de otros cometidos del Estado, la gestión ambiental no es una función exclusivamente pública. Por el contrario, entre sus objetivos está su transformación en una función compartida por el gobierno y la sociedad civil. Este hecho forma parte de un proceso más general de ampliación de la función pública que ha tenido lugar durante el presente siglo y que tiene

³⁴ Leff, Enrique y Julia Carabias. Cultura y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM y Miguel Ángel Porrúa-Grupo Editorial, 1993.p.41.

su explicación en el hecho de la concepción que prevaleció en el siglo pasado, en torno a los fines del Estado, se modificó sensiblemente a medida que comenzó a imponerse la idea de que la realización de ciertos objetivos sociales, cuyo número se incrementó progresivamente, requería de la participación del Estado a falta de mecanismos de autoregulación apropiados. En esos casos, "la mano pública" empezó a sustituir de manera abierta a "la mano invisible" y, consecuentemente las actividades estatales se multiplicaron de una manera importante. Uno de los ejemplos más conspicuos de este fenómeno y quizás más aplicable al caso de México, es la responsabilidad que ha asumido el Estado moderno respecto del desarrollo económico y social, aunque sus grados y matices no han sido siempre iguales, incluso en el mismo país.³⁹

El punto de partida más claro de la incorporación de la gestión ambiental a la función del Estado, por lo menos en América Latina y tal como entendemos ahora esa gestión, está en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en 1972 en Estocolmo, Suecia. Allí los gobiernos reunidos declararon que había llegado el momento de la historia en que debíamos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que pudieran tener para el medio ambiente. Además hicieron un llamamiento a los gobiernos y a los pueblos de todo el mundo para que unaran sus esfuerzos tendientes a preservar y a mejorar el medio humano en beneficio del hombre y su posteridad.⁴⁰

Cabe señalar que en todo el mundo las políticas ambientales se encuentran en evolución. Está surgiendo lo que se identifica como una segunda generación⁴¹ de tales políticas, caracterizada entre otras cosas, por enfocar la gestión ambiental

³⁹ Brañes, Raúl. Op.Cit.p.106.

⁴⁰ Ibid.p.107.

⁴¹ La primera generación estuvo comprendida de los años 70's a mediados de los ochentas; se caracterizó por enfocar a los problemas ambientales como problemas de contaminación, así como de ser una gestión eminentemente "correctiva" en lugar de preventiva. En nuestro país esto fue marcado por la ley ambiental de 1971, no obstante que uno de sus objetivos era la "prevención". La crisis económica y social de los años ochentas hizo replantear este enfoque de gestión ambiental, surgiendo así la segunda generación que conocemos actualmente y de la cual nuestra ley actual de 1988, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, es claro ejemplo.

a través de múltiples medios (aire, agua, suelo) y por articular las distintas políticas sectoriales. Asimismo por incorporar, en grado cada vez mayor, el empleo de instrumentos económicos.⁴²

Los principios de esta "nueva" gestión ambiental del desarrollo no sólo plantean la necesidad de establecer patrones más equilibrados del uso del suelo y de distribución de la población en el territorio, de mejorar el diseño de los asentamientos humanos y hacer más funcionales a los centros urbanos, sino que se funda en una crítica de las necesidades y de los patrones de producción y de consumo inducidos en el proceso de crecimiento acumulativo y la lógica de la ganancia a corto plazo. Ello se suma a una crítica a la homogeneización de los patrones productivos y culturales, reivindicando los valores de la pluralidad cultural y la preservación de las identidades étnicas de los pueblos, como un medio eficaz para lograr los objetivos del desarrollo sustentable. Todo ello fundado en los principios de la gestión participativa y en la capacidad ecológica de sustentación de la base de recursos de cada región y de cada localidad.⁴³

Antes, la gestión ambiental de la primera generación se había orientado principalmente a solucionar aquellos problemas que causaban intensa preocupación a la sociedad o que eran considerados prioritarios, en relación con el cumplimiento de la legislación ambiental.

Actualmente, los problemas ambientales, replantean la manera de enfocar los problemas y el diseño de estrategias basadas en el establecimiento de prioridades y metas que benefician a la sociedad y a los ecosistemas con los menores costos sociales posibles, distribuidos a través de la gestión ambiental correspondiente, buscando así alcanzar el desarrollo sustentable.⁴⁴

⁴² Secretaría de Desarrollo Social. Op. Cit. p. 37.

⁴³ Leff, Enrique y Julia Carabias. Op. Cit. pp. 59, 74.

⁴⁴ Entendiendo por Desarrollo Sustentable " aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. La meta fundamental consiste en alcanzar un nivel de bienestar económico "razonable" y distribuido equitativamente, que pueda perpetuarse en forma continua en provecho de futuras generaciones.

Para lograr dicho desarrollo, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SMARNAP) establece y considera a ciertos elementos como esenciales para lograr una gestión ambiental enfocada al desarrollo sustentable:

- Integración de las consideraciones ambientales en las decisiones de política económica y social.
- Política ecológica y sus instrumentos.
- Marco legal e institucional.
- Lucha contra la pobreza.
- Participación social.
- Protección y preservación de la salud humana.
- Educación, concientización y capacitación.
- Ciencia y tecnología para el desarrollo sustentable.
- Comercio internacional y ambiente.

1.2.2. Teoría de la organización de la gestión ambiental.

La organización de un sistema de gestión ambiental se puede examinar desde tres puntos de vista; la centralización y descentralización de dicho sistema; la sectorización y transectorización del mismo, y la cabida de la participación social en ese sistema.

Cada una de estas formas no excluye a las otras, al contrario, como ya veremos más adelante, es común que se combinen las formas de gestión ambiental, teniendo así por ejemplo una gestión ambiental descentralizada, sectorial y de gran contenido participativo, o una centralizada de tipo transectorial, etc.

Esto dependerá de las características propias de la forma de gobierno por un lado, y por la "manera" de organización de la Administración Pública del país de que se trate.

1.2.2.1. Centralización y descentralización.

La incorporación de la gestión ambiental a la estructura del Estado plantea algunos requerimientos de descentralización de funciones fuertemente centralizadas. En efecto, es un principio inconcuso en gestión ambiental que se lleve a cabo con un alto grado de descentralización, pues se considera que el aprovechamiento de las capacidades locales es uno de los requisitos indispensables para una gestión ambiental apropiada.⁴³ Con todo, la necesidad de que, además haya una gestión integral e integrada del ambiente, esto es, referida a todos sus elementos y desde una perspectiva de conjunto, determina que ésta debe contar también con una cierta centralización. En consecuencia, el problema es armonizar adecuadamente los requerimientos de descentralización y centralización de la gestión ambiental, de modo que ésta pueda alcanzar un nivel de globalidad que es necesario, pero sin caer en la generalidad y la abstracción que caracterizan a la gestión ambiental altamente centralizada, lo que sólo puede evitarse por medio de un sistema descentralizado.

En los países fundamentalmente centralizados, la incorporación de la gestión ambiental a la estructura del gobierno ha traído consigo un principio de descentralización, allí donde se ha procurado darle un marco adecuado. El problema que persiste en esos países es que la descentralización de la gestión ambiental no puede consolidarse en un sistema cuyas demás características son centralizadas. En los países cuya estructura estatal es, en cambio, altamente descentralizada como los Estados Unidos de América, se ha dado el proceso inverso, esto es, un cierto grado de "federalización" de la gestión ambiental que se ha estimado necesario para el manejo integral e integrado del ambiente.⁴⁴

Este punto será retomado en el capítulo tres, en donde se analizará la gestión ambiental en México y veremos si es centralizada, descentralizada o existe un equilibrio entre ambas.

⁴³ Brañes, Raúl. Op. Cit. p. 108.

⁴⁴ Ibid.

Cabe acotar que la descentralización es una expresión del federalismo. El federalismo pone el acento en fórmulas para descentralizar la administración, transferir el uso de facultades, recursos y programas del nivel central o federal al local y municipal.

De lo que se trata es de afrontar los problemas en una acción de conjunto, con apego al orden jurídico, con participación y con la suma de recursos y conocimientos para propiciar efectos multiplicadores.

1.2.2.2. Sectorización y transectorización.

La inserción de la gestión ambiental en la estructura administrativa del Estado -por lo general, en la Administración Central del Estado encuentra su primer obstáculo en la sectorización de esa estructura.⁴⁷ Con la palabra "sectorización" se designa aquella característica de la Administración Pública que consiste en su división en sectores definidos. Entre estos sectores están algunos que tradicionalmente han ejercido funciones respecto de determinados elementos ambientales. Sin embargo, la gestión administrativa del ambiente presenta ciertas características especiales, que determinan la necesidad de establecer un tipo de estructura jurídico-administrativa también especial, diversa de las estructuras jurídico-administrativas establecidas para el conjunto de la gestión estatal.

Esta exigencia resulta de que el ambiente debe ser entendido principalmente como un sistema donde se organizan los elementos que hacen posible la existencia y el desarrollo de los organismos vivos. En consecuencia, la gestión ambiental no puede concebirse únicamente como referida a cada uno de los elementos del ambiente por separado, sino que además y preferentemente, referida a todos los elementos en su conjunto y en sus procesos de interacción. De allí nace la necesidad de una estructura jurídico-administrativa distinta de la tradicional.

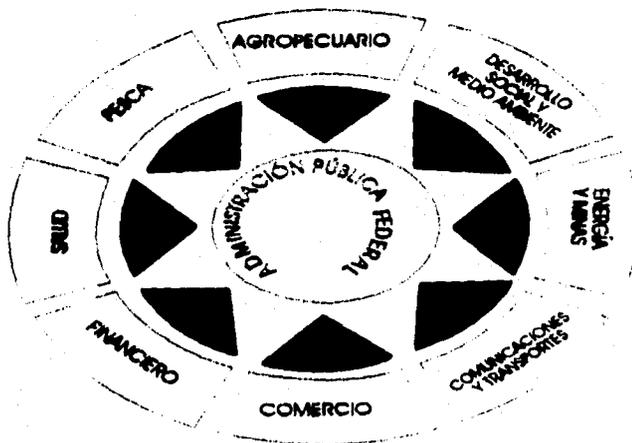
⁴⁷ Ibid. p. 109.

En síntesis, la gestión ambiental tiene una naturaleza eminentemente transectorial, que no guarda ninguna relación con los criterios de sectorización que han determinado la organización jurídico-administrativa del Estado.

En México, a raíz del "milagro mexicano" o "desarrollo estabilizador" de los años cincuentas, es que se crea todo un aparato jurídico-administrativo encargado de la función pública, consolidándose dicho esquema sectorial.

Los sectores de México si los viéramos gráficamente, serían (considerando únicamente los que manejan recursos naturales y los que inciden en la gestión ambiental) los siguientes:

Cuadro No.6
"La sectorización ambiental en México"



Normalmente cada uno de estos sectores tiene sus atribuciones y competencias específicas, existiendo solo cierta coordinación entre sectores similares. Pero como hemos visto, la gestión ambiental no puede circunscribirse a

un sector específico (ni a un nivel o esfera de gobierno específico). En otras palabras la gestión ambiental no puede ser concebida como un sector o un subsector más del aparato gubernamental del Estado, porque es una gestión de tipo transectorial. En esto consiste el llamado problema de la "sectorización" de la administración pública central del Estado, frente a los requerimientos de una gestión ambiental que debe ser integral e integrada, esto es, que debe referirse al conjunto de los elementos ambientales y tener en consideración todos los procesos de interacción entre estos elementos.⁴⁸

Con lo anterior no se quiere decir que junto a una gestión integral del ambiente, no debe haber una gestión sectorial del mismo. La sectorización de la gestión ambiental presenta, además, algunas ventajas que no se pueden desconocer.

En efecto, los distintos sectores de la administración pública que tienen a su cargo la gestión ambiental poseen el control del recurso o elemento ambiental de que se trate o de la actividad en que se incide. Sin embargo, en la práctica la gestión sectorial del ambiente tiene un carácter secundario frente a los requerimientos de producción y productividad que se le hacen a los sectores correspondientes y, por lo general, carece del enfoque holístico necesario.⁴⁹

1.2.2.3. La participación social en la gestión ambiental.

Este aspecto se refiere a la posibilidad jurídica y administrativa, para que la ciudadanía se incorpore y se le permita participar de manera activa y responsable en la gestión ambiental de sus recursos. Esto será analizado en el siguiente capítulo, en el cual veremos si existe o no la posibilidad jurídica de participar en materia ambiental en nuestro país, y bajo qué rubros.

⁴⁸ Esto será analizado en el capítulo 3 en relación a la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

⁴⁹ Brañas, Raúl. Op.Cit.p.110.

Por ser dicho punto, el propósito del trabajo, simplemente diremos, que dicha participación debse ser un elemento importante a considerar en la gestión del ambiente.

1.2.3. Modelos administrativos para la gestión ambiental.

La necesidad de una estructura jurídico-administrativa que permita un tipo de gestión integral e integrada del ambiente, ha conducido al establecimiento de diversos modelos administrativos en varios países.

Podemos decir que existen tres modelos básicos para la gestión ambiental:

1. El reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente, esto es, la asignación a una determinada estructura jurídico administrativa preexistente, generalmente la que estaba revestida de mayores competencias ambientales, de nuevas competencias ambientales, lo que es acompañado, en algunos casos, de la función de velar por la protección del ambiente en su conjunto. Esto ha tenido lugar por lo regular en los Ministerios o Secretarías de Salud o Agricultura, ya sea reforzándolas en su conjunto, sea reforzando algunas de las unidades que los integran.⁵⁰

Sin embargo, la misma potenciación también ha tenido lugar en las instituciones autónomas del Estado que estaban dotadas de competencias ambientales importantes.

2. La creación de una estructura jurídico-administrativa especial, es decir, el establecimiento de una estructura jurídico-administrativa "ad hoc" para la gestión ambiental. En este modelo es posible distinguir dos submodelos, que a su vez presentan ciertas diferencias entre sí:

2.1 Creación de un Ministerio o Secretaría del Ambiente, que puede ser concebido como un superministerio o supersecretaría o como un ministerio especializado o como un ministerio

⁵⁰ En México la primera etapa de Derecho Ecológico o Ambiental, regulaba la gestión ambiental bajo este esquema. Se creó un órgano administrativo expresamente para la protección ambiental: la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (Diario Oficial de 29 de enero de 1972). Este órgano se analizó ampliamente por el Maestro Lucio Cabrera en su obra "El Derecho de Protección al Ambiente", México, UNAM, 1981, pp. 83-90.

puramente coordinador. El primer caso se da cuando en el Ministerio del Ambiente se integran todos los ministerios con competencia ambientales importantes.⁵¹

El segundo cuando se integran en él sólo aquellas unidades con competencias ambientales específicas; y el tercero, cuando el nuevo ministerio coexiste con las estructuras jurídico-administrativas anteriores que no son desprovistas de sus competencias ambientales específicas, y se limita a coordinar sus funciones;

2.2 La creación de un organismo ambiental "ad hoc", que no tiene el rango de ministerio y que se ubica por lo general bajo la dependencia del Jefe de Gobierno o de los órganos de la planificación nacional. Este segundo submodelo puede presentar también numerosas diferencias respecto a las competencias del nuevo organismo, pues además de ser una instancia en la que se globaliza la política ambiental, aunque sea sólo a nivel propositivo, es posible que dicho organismo sea concebido también para funciones de ejecución y/o de control de las mismas políticas.

3. La creación de una instancia de coordinación de la gestión ambiental, esto es, el establecimiento de un Ministerio del Ambiente puramente coordinador, pero con más frecuencia de comisiones de alto nivel a las cuales se les asigna la función de elaborar la política ambiental y, por lo general, controlar su ejecución; es el caso muy común de las comisiones interministeriales o intersecretariales.⁵²

⁵¹ Actualmente entró en vigor una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de 28 de diciembre de 1994), que crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, como el organismo encargado de coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección al medio ambiente para un desarrollo sustentable.

Dicha Secretaría incorpora las funciones ambientales que tenían otras Secretarías, así como a sus órganos encargados de ello. Ver Capítulo 3, punto 3.3.3.

⁵² Este modelo estuvo vigente en México a través de la Comisión Nacional de Ecología (Diario Oficial de fecha 18 de abril de 1985), órgano permanente de coordinación intersectorial, encargado de analizar los problemas y proponer prioridades, programas y acciones ecológicas. Este órgano surgió a raíz de la promulgación de la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982, con la cual se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) que tenía a su cargo las facultades para preservar los recursos forestales, de la flora y la fauna silvestres, así como la protección ambiental.

Con las reformas de 1992 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y con la cual se crea a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dicha Comisión Nacional de Ecología dejó de funcionar, no obstante que la ley ambiental vigente: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, regula a dicha Comisión, en su artículo 12.

Una variante de este modelo consiste en la asignación de la coordinación de la gestión ambiental a los órganos de planificación nacional, como un aspecto de sus funciones más generales de coordinación de la gestión del desarrollo. En todos estos casos, las estructuras jurídico-administrativas preexistentes conservan las competencias ya asignadas.³⁾

4. La combinación de algunos elementos de los diversos modelos. Lo más común es que los nuevos modelos para la gestión ambiental resulten de una combinación de algunos elementos de los modelos antes descritos. Así, es frecuente que sea una estructura jurídico-administrativa preexistente, otorgándole nuevas competencias ambientales; pero al mismo tiempo, que se cree una instancia de coordinación de la gestión ambiental, a través de comisiones de alto nivel.

Ejemplo de este último modelo, tal como ya vimos, es México, con la estructura jurídico-administrativa con que contó de 1982 a 1992. En 1982 se reforzó una estructura jurídico-administrativa preexistente la exSecretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, mediante su transformación en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), a la cual se le asignaron además competencias ambientales de tres Secretarías de Estado, para luego crearse, en 1985, como instancia de coordinación, la Comisión Nacional de Ecología. Esta situación como ya se señaló, no fue modificada en 1992 con la supresión de la SEDUE y la creación de SEDESOL, sino más bien confirmada. En el caso de México bien podría decirse que se usó el modelo de creación de una estructura jurídico-administrativa, a través de su transformación, acompañada de la creación de una instancia de coordinación. Algo similar ha ocurrido en 1992 con la creación de SEDESOL, que no concentró más atribuciones ambientales que las que tenía la SEDUE, sino que por el contrario, les dió un manejo administrativo distinto, toda vez que desaparece la Subsecretaría de Ecología, y se concentran las funciones ambientales de SEDESOL a través de dos órganos desconcentrados que las ejercen y aplican: El Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

³⁾ Brañas, Raúl. Op. Cit. p. 111.

Actualmente, con las reformas de diciembre de 1994, pasamos al modelo de una Secretaría o Ministerio Especializado con funciones de Supersecretaría; hablamos de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la cual coordina las acciones secretariales de manejo de recursos naturales y es la encargada de la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

- El modelo de Sistema Nacional del Ambiente.

En América Latina y el Caribe ha comenzado a formarse, una nueva experiencia sobre gestión ambiental que consiste en la creación y funcionamiento de los llamados Sistemas Nacionales del Ambiente. Desde un punto de vista jurídico-administrativo, la expresión "sistema" denota un conjunto de órganos públicos que aparecen relacionados entre sí en razón de las funciones que están llamadas a cumplir.⁵⁴

La palabra "sistema" designa entonces una organización funcional, que en el caso que ahora interesa, está colocada al servicio de la gestión del ambiente. La idea de sistema no es una novedad en el campo jurídico-administrativo, pues ha tenido una recepción más o menos amplia en materia de planificación del desarrollo; por ejemplo, en la propia Ley de Planeación de México, que crea un Sistema Nacional de Planeación Democrática, o el caso del Sistema Nacional de Salud creado por la Ley General de Salud.

Este modelo de gestión ambiental es ampliamente analizado por el Dr. Raúl Brañas en su obra "Manual de Derecho Ambiental Mexicano."⁵⁵

⁵⁴ Ibid. p. 114.

⁵⁵ Cf. Brañas, Raúl. Op. Cit. pp. 114-117.

CAPITULO SEGUNDO

**BASE LEGAL DE LA
PARTICIPACION SOCIAL
EN MATERIA AMBIENTAL**

Hemos visto en el capítulo anterior que los problemas ambientales requieren de una sólida y conciente participación de todos los sectores de la sociedad para lograr una gestión ambiental eficiente.

Pero no basta con saber y querer para poder actuar, se requiere además un orden jurídico que permita, promueva, apoye y canalice dicha participación; solo con un marco institucional vigoroso y un orden jurídico eficaz se podrá actuar.

El Derecho está llamado no solo a regular conductas, sino a promoverlas. El fin del Derecho es el bien común; bien que implica y se sustenta en un medio ambiente sano, donde toda la vida pueda existir y realmente vivir.

En la raíz de todo problema ambiental se esconde una razón política, económica o incluso espiritual. La conciencia de ese hecho es lo que hace llevar la dimensión ecológica a todas las gestiones de gobierno y a todos los problemas de desarrollo.

Lograr algún tipo de reconciliación entre nuestras aspiraciones humanas y las limitaciones que impone un planeta no ilimitado es lo que busca ese nuevo derecho; un derecho que se sustenta en la participación "de todos" en las decisiones que a "todos" afectan.

El Derecho es el instrumento natural de la justicia, de esa voluntad de convivir con los prójimos de modo que todos tengan la dignidad de hombres; es la armonía e igualdad que coordina las acciones entre los hombres y los ordena hacia el bien común.

El Derecho, en este sentido, es constante movilidad. El Derecho es una expresión de la cultura y de la vida; pero juntas, no separadas y no puede haber vida digna sin derecho.

Por ello es que analizaremos que nuestro orden jurídico vigente, contempla y permite la participación social en la construcción y vigencia de nuestra vida social.

2.1 Fundamentos constitucionales.

La Constitución de un pueblo es instrumento y luz de un Estado. Instrumento que establece las bases que han de sostener al Estado y los principios que deben regir a un pueblo; en él se levanta el plan grandioso de la constitución social y se establece el sistema político y económico a aplicar con la regla inflexible de la experiencia, para atraer con criterio lo útil y aplicable a las condiciones del país que regula. Es luz que marca el primer instante del reinado de la razón, la equidad y la justicia y el último de la arbitrariedad y el despotismo.

De la misma manera que la palabra Estado tiene infinidad de acepciones y aplicaciones, la palabra Constitución es abundante en su contenido, desde su acepción simplemente gramatical, hasta su significación restringida, jurídica.

En efecto, gramaticalmente Constitución quiere decir organización. Por Constitución se entiende también la acción y efecto de constituir o constituirse; la organización, composición o formación de un todo. Jurídicamente hablando y con base en el sentido gramatical de la palabra Constitución, podemos decir que es la ley que organiza o determina el modo y manera de cómo debe formarse un Estado; sencillamente es la ley que constituye el Estado.⁶⁶

En la Constitución, nuestra ley fundamental se plasman (no como obsequio, sino como conquista) las garantías que los ciudadanos tienen frente al poder público. Entre ellas las de libertad de participar en los asuntos públicos. Garantías, en cuanto a seguridades o medidas de protección del individuo y de los grupos frente al Estado. Garantías, en cuanto a seguridades o medidas de protección del individuo y de los grupos frente al Estado. Garantías que individualizan y concretan los derechos humanos hoy día reconocidos.⁶⁷

⁶⁶ Ortiz Ramírez, Serafin, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Cultura, T.G., S.A. México, 1961, p.102.

⁶⁷ Lara Ponte, Rodolfo, Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano, H.Cámara de Diputados y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p.186.

Cabe apuntar que es a partir del primer tercio de este siglo que dichos derechos han evolucionado de manera rápida. El día de hoy su contenido alcanza los ámbitos económico, social y cultural, es decir, consideran al ser humano no solamente en su aspecto individual sino colectivo y llegan hasta su entorno ambiental, o bien al de consumidor, así como a los mecanismos y recursos procesales que permiten resguardar jurídicamente el conjunto de los aspectos anotados, para acceder a lo que constituye un régimen de libertades públicas que consagra la Constitución.³⁴

Para la definición de las garantías individuales en la Constitución de 1917, se tomaron como referencia los derechos humanos de la primera generación, representados por una limitación del poder del Estado en el ámbito del individuo; o dicho de otra manera, por una abstención del Estado en el espacio reservado a los gobernados. Estos derechos fueron buscados a lo largo de todo el siglo pasado. Su contenido, en relación con su antecesora de 1857, fue enriquecido con la precisión de reconocer nuevamente los derechos humanos como garantías, llevándolos además a un plano más concreto que el de su mera enunciación como catálogo.

Pero así como los derechos humanos fueron fuente axiológica de las garantías individuales de la Constitución, del propio texto de ésta surgieron positivizados nuevos derechos, que habrían de ser recogidos después de la primera posguerra por la sociedad internacional como nuevos valores axiológicos, dando lugar así al reconocimiento, por parte de la doctrina, de una segunda generación de derechos humanos, caracterizada por una actuación del Estado, ya no solamente en favor del individuo en el sentido persona, sino como grupo, comunidad o clase social desvalida.

En este contexto, no podría decirse que esta segunda generación (social) de derechos humanos deriva de las teorías jusnaturalistas o de las tesis del individualismo liberal, sino que más bien está ligada a las fuentes de nuestra

³⁴ Ibid.

Constitución de 1917, ya que fue la primera en el mundo que consignó a rango supremo los derechos sociales; es decir, esta segunda generación nació con ella o cuando menos a partir de ella fue cuando cobró relevancia universal.⁵⁹

De estas dos generaciones de derechos humanos se nutre nuestra Constitución. Cabe destacar que además se perfila cada vez más aunque no expresamente el reconocimiento de los derechos del hombre de la tercera generación o derechos de la solidaridad, los cuales abarcan el derecho al desarrollo, derecho a la paz, derecho a un MEDIO AMBIENTE sano, derecho sobre el patrimonio común de la humanidad y el de ser diferente y el derecho a la asistencia humanitaria.⁶⁰ Esta doctrina surge en los años setenta y es elaborada por Karol Vasak que la UNESCO ha retomado. De ellas destaca el derecho al medio ambiente sano. Podemos decir que algunos de estos "nuevos derechos" destacan en nuestra Constitución pero todavía no los podemos catalogar con firmeza como derechos de la tercera generación.⁶¹

Como se ha esbozado, la Constitución de 1917, al definir al más alto rango normativo la situación de los gobernados frente al Estado mexicano del siglo XX, incluyó una declaración muy amplia de derechos humanos mediante dos tipos de garantías: individuales y sociales.

En lo referente a la parte social, la Constitución estableció nuevos principios que, como hemos mencionado, han sido recogidos como derechos humanos de segunda generación, entre los que destacan el reconocimiento de la diversidad de intereses de los distintos sectores sociales. Asimismo, incluyó otros principios como la intervención del Estado como árbitro en los conflictos laborales, con respaldo al trabajador; la determinación política de la propiedad originaria de la nación, que da pauta entre otras cosas, al régimen agrario, la intervención del Estado en materia de economía (sistema de economía mixta), y el

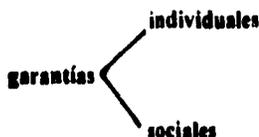
⁵⁹ *Ibid.*, p. 158.

⁶⁰ Universidad Iberoamericana. *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho. Número 22. México, 1993, p. 470.

⁶¹ Hay que recordar que los derechos humanos de la tercera generación o de la solidaridad, todavía no se encuentran expresamente reconocidos, aunque sí implícitamente como el derecho a un medio ambiente sano, cuyo fundamento es el derecho a la salud (artículo 4o.) y la protección al ambiente (artículo 27).

compromiso de garantizar niveles dignos de bienestar del hombre y su familia, entre los más importantes.⁶²

De lo anterior se desprende que nuestra Constitución contempla:



Las garantías individuales se dividen en tres grupos a su vez:

- Derechos de igualdad

- Derechos de libertad

de la persona humana

de la persona cívica

de la persona social

- Derechos de seguridad jurídica

De estas garantías podemos considerar como fundamento y base esencial para la participación social, los siguientes artículos de la Constitución :

- Artículo 60. (Garantía de libertad de la persona humana en el aspecto espiritual) libertad de expresión, pensamiento y libre manifestación de las ideas. Al hablar de libertad en el aspecto espiritual, hacemos referencia, a esa posibilidad en todo ser humano de desarrollar todos sus aspectos y potencialidades, lo cual conlleva un desarrollo integral del hombre tanto en su aspecto físico como psíquico. Es innegable decir que la libertad de manifestar lo que pienso o lo que siento, es elemento indispensable para mi formación y desarrollo; es por ello que hablamos del "aspecto espiritual" que contempla dicha garantía.

⁶² Si se desea consultar más sobre estos derechos de solidaridad confrontar páginas 471 a 479 del citado Anuario de la Universidad Iberoamericana.

- Artículo 7o. (Garantía de libertad de la persona humana en el aspecto espiritual) libertad de imprenta.

- Artículo 8o. (Garantía de seguridad jurídica) derecho de petición.

- Artículo 9o. (Garantía de libertad de la persona cívica) libertad de asociación y de manifestación pública.

A su vez las garantías sociales se dividen en:

- Derechos de protección al trabajador.
- Derechos de las clases campesinas, o derechos agrarios.
- Derecho de intervención del Estado en el desarrollo económico del país, como rector del mismo.
- Derechos de bienestar del hombre y su familia, y de un mayor bienestar social y calidad de vida.

De ellos, para efectos de la participación social tomamos los siguientes artículos:

- Artículo 25 (Derecho económico o de intervención) rectoría del Estado en el desarrollo nacional.
- Artículo 26 (Derecho económico o de intervención) planeación democrática del desarrollo nacional.

De lo anterior podemos tomar como objeto de estudio para nuestro trabajo a las garantías individuales y sociales contenidas en los siguientes artículos constitucionales: Artículo 6o., artículo 7o., artículo 8o., artículo 9o., artículo 25, artículo 26.

Ellos son la base y sustento de la participación de la sociedad en los asuntos públicos, entre ellos en la gestión ambiental del país.

2.1.1. Artículo 60. Constitucional (Libertad de expresión).

2.1.1.1. Texto vigente.

ARTICULO 60.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

- Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes:

Ley de Imprenta, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1917.

2.1.1.2. Comentario.

El artículo 60. de la Constitución se ocupa de definir el sentido de la libre expresión de las ideas. Manifestación que es una de las formas de participación más importantes dentro de una sociedad democrática.

Al ser una derivación específica de la libertad en general, la libre manifestación de las ideas contribuye para el cabal desenvolvimiento de la personalidad humana, estimulando su perfeccionamiento y elevación culturales. La degradación del hombre proviene en gran parte del silencio obligatorio que se le impone, esto es, de la prohibición a que expone sus sentimientos, ideas, opiniones, etc., constriéndolo a conservarlos en su fuero íntimo. Así, un pueblo integrado por individuos condenados a no manifestar sus pensamientos a sus semejantes, será siempre servil y abyecto, incapaz de experimentar ningún progreso cultural.⁶¹

Conforme al artículo 60. Constitucional "el derecho a la información será garantizado por el Estado". "Garantizar" o "garantía" implica "asegurar" o "proteger". Por ende, de acuerdo con dicho precepto, el Estado no asume la obligación de informar, sino de garantizar, es decir, de proteger o asegurar el derecho a la información.

⁶¹ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo de México. México, 1990. Tomo 7, p.89.

Si recordamos la primera condición para la participación social es información y educación (ver punto 1.1.3), ya que el ente participante debe estar bien informado, razón por la cual consideramos este derecho a la información como uno de los esenciales para la participación ciudadana.

Lástima que en nuestro país dicho derecho no se garantice plenamente; de todos es sabido el "grado de manipulación de la información", sobre todo en los medios masivos de comunicación, así como la negativa frecuente de la "autoridad" a mantener abierta la información en ciertas áreas.

En México todavía se aplica que "la información es poder". Esperamos que cada vez más logremos hacer entender a la autoridad que la información es de todos y para beneficio de todos. Recordemos que no basta querer, sino además saber para poder ACTUAR.

2.1.2. Artículo 7o. Constitucional (Libertad de imprenta).

2.1.2.1. Texto constitucional.

ARTICULO 7o.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respecto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, papeleros, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

- Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes:

Ley de Imprenta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1917.

2.1.2.2. Comentario.

El artículo 7o. Constitucional consagra la garantía de la libertad de imprenta. Bajo esta garantía individual, tal como está concebida en la Constitución, se comprenden dos libertades específicas: las de escribir y la de publicar escritos.⁶⁴

En lo que concierne a la libertad de imprenta, nuestra ley fundamental establece la garantía individual respectiva que atañe a la emisión, expresión o exteriorización del pensamiento, por medios escritos (libros, periódicos, impresos, etc.).

En la mente del constituyente de 1917 no estuvo la intención de tutelar jurídicamente el simple hecho de escribir, sino el deseo de proteger la manifestación pública de lo que se escribe, que no es otra cosa que su publicación o emisión.

El publicar artículos, libros o ensayos, es una de las formas más importantes en que los ciudadanos participan en los asuntos públicos, ya sea en su divulgación, discusión o crítica.

2.1.3. Artículo 8o. Constitucional (Derecho de petición).

2.1.3.1. Texto constitucional .

ARTICULO 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

⁶⁴ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Op.Cit., p.111.

- Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes:

Sobre este artículo no se han expedido leyes reglamentarias. Esto ha traído como consecuencia el incumplimiento por parte de la autoridad, de observar y garantizar este derecho.

2.1.3.2. Comentario.

La potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, es decir, toda persona moral o física que tenga este carácter, se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 80. de la Ley fundamental. En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc. El Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), en virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 80. Constitucional, tienen como obligación, ya no un deber de carácter negativo o abstención, como en las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve.⁶³

Dicho acuerdo no es sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud, circunstancia que ha sido corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte, la cual asevera que "las garantías del artículo 80. Constitucional tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido". Por ende, una autoridad cumple con la obligación que le impone el mencionado precepto de la Ley fundamental, al dictar un acuerdo, expresado por escrito, respecto de la solicitud que se haya elevado, independientemente del sentido y términos en que esté concebido.

⁶³ Ibid, p.124.

Incluso la jurisprudencia de la Suprema Corte establece que: "La garantía que otorga el artículo 8o. Constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas, pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que deba hacerse saber en breve término al peticionario."⁶⁶

La idea de breve término que emplea el artículo 8o. de la Constitución no he sido delimitado cronológicamente. Sin embargo, la Corte ha estimado, en su jurisprudencia, que dicha disposición se infringe si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del gobernado sin que se hubiese contestado. Ahora bien, ese lapso no debe entenderse como invariable, es decir, aplicable en todo caso, pues la misma Suprema Corte ha considerado que el "breve término" a que el mencionado precepto constitucional alude, debe ser "aquél en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse."⁶⁷

En relación a lo manifestado anteriormente, se transcribe la jurisprudencia número 1320-17 que aparece publicada en el apéndice al Semanario Judicial de la Federación, sexta época, tercera parte, vol. XII, pág. 60 que a la letra dice:

"PETICION. DERECHO DE.- Si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un recurso y en ningún acuerdo recae el mismo, se viola la garantía que consagra el artículo 8o. Constitucional."⁶⁸

Asimismo resulta aplicable la tesis número 1316-1, sustentada por la Suprema Corte de Justicia visible en la página 69, vol. XII, sexta época, tercera parte: amparo en revisión 1171/58. Ceferina Ortega Alvarado. Unanimidad de 4 votos.

"PETICION. DERECHO DE. AUTORIDAD RESPONSABLE, DEBE DEMOSTRAR QUE LA CONTESTACION SE DIO A CONOCER AL PETICIONARIO.- El hecho de contestar por escrito una solicitud no significa forzosamente que el solicitante haya recibido la contestación; y como el artículo 8o. Constitucional ordena, no sólo que toda petición que

⁶⁶ González Márquez, José Juan (coord). Derecho ambiental. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1994, pp. 454 y 455.

⁶⁷ *Ibid.* p. 125.

⁶⁸ *Ibid.* pp. 454 y 455.

tiene los requisitos a que se refiere este precepto ses acordada, sino que el acuerdo se haga saber en breve término al peticionario, la autoridad responsable debe demostrar el cumplimiento de esta última obligación."⁶⁹

Este derecho de petición no sólo es protegido en el sentido que debe ser contestado por la autoridad a la que se dirige, sino que incluso va más allá. Ejemplo de ello es en materia fiscal, en donde no sólo se estima que debe contestar la autoridad administrativa dentro de los 4 meses siguientes, sino que si no lo hace así, no solamente viola la garantía consagrada en el 8o. Constitucional, sino además conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se integra la figura conocida como "negativa ficta". Al respecto, este precepto dispone que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses, de tal manera que si transcurre dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución o bien esperar a que ésta se dicte.⁷⁰

Todo esto en especial, así como el derecho de petición en general, es importante como veremos en capítulos posteriores para promover y permitir la participación ciudadana en materia ambiental. Sobre todo cuando veamos la institución de la denuncia popular regulada por la Ley General del Equilibrio Ecológico, así como por la facultad que varios de sus reglamentos otorgan a la población en general para consultar o solicitar información específica sobre obras o actividades que dañen el equilibrio ecológico o la protección al ambiente (ver punto 2.3.3 de este capítulo y capítulo 4 en sus puntos 4.4 y 4.6).

2.1.4. Artículo 9o. Constitucional (Libertad de asociación).

2.1.4.1. Texto constitucional.

ARTICULO 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse, o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid, p.455.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, no se hiciera uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

- Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes:

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928.

Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934.

Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1934.

Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos, publicada en el Diario Oficial de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1976.

Ley de Sociedades de Inversión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990.

2.1.3.2. Comentario.

La garantía individual se refiere a dos especies de libertades: la de reunión y la de asociación. Por ende, hay que delimitar a ambas, fijando sus características y diferencias. Por derecho de asociación se entiende toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociados, y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. Por el

contrario, el derecho de reunión se revela bajo una forma diversa. Cuando varias personas se reúnen, en este acto no importa la producción de una entidad moral en los términos apuntados; simplemente se trata de una pluralidad de sujetos desde un mero punto de vista aritmético la cual, por lo demás, tiene lugar a virtud de la realización de un fin concreto y determinado, verificado el cual, aquélla deja de existir.⁷¹

Lo importante de dicha garantía para nuestro estudios es que constituye la base constitucional para la creación de asociaciones, grupos o sociedades ecologistas o ambientalistas dedicadas ya sea a la conservación y protección ecológica, a la educación ambiental o a la acción ecológica, etc.

Por otro lado establece el derecho de reunirse para protestar por asuntos públicos, lo cual aunado al derecho de petición establecido en el artículo 8o. Constitucional crea y fortalece todo un esquema de participación social en asuntos ambientales (ver capítulo 4 en donde se analiza la figura de la denuncia popular).

2.1.5. Artículo 25 Constitucional (Rectoría económica del Estado).

2.1.5.1. Texto constitucional.

El artículo 25 de la Constitución de 1917 señalaba lo referente a la libertad de correspondencia. Esta disposición pasó a formar parte del antepenúltimo párrafo del artículo 16 Constitucional.

Con motivo de las reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, el actual artículo 25 de nuestra Carta Magna integró, al igual que los artículos 26 y 28 de la misma, el capítulo correspondiente a la Rectoría Económica del Estado.

⁷¹ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo de México. México, 1990. Tomo 8, p.25.

Tanto el artículo 25 como el 26 Constitucional, conforman la estructura básica de la Rectoría Económica del Estado, denominada por algunos autores como el "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano".

ARTICULO 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

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

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

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

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

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

La ley alentará y protegerá la actividad económica que resalten los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

- Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes:

Ley de Monopolios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1934.

Ley sobre las Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

2.1.5.2. Comentario.

Los antecedentes de la legislación en materia económica son bastante amplios en el caso de México, particularmente a partir de la Constitución de 1917, que desde sus inicios marcó lo que sería una potencial planeación económica y la intervención del Estado en el quehacer económico del país.

Sin embargo, es hasta 1983 cuando se establecen en forma explícita en los artículos 25 y 26, las bases fundamentales de la rectoría del Estado, la Economía Mixta y el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo.

Esta medida permitió actualizar y ordenar las atribuciones del Estado en materia económica, ofreciendo la necesaria seguridad jurídica para que a través de la ley y del derecho se permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores público, social y privado que conforman la economía mixta, dentro de nuestro modo propio de desarrollo.

En febrero de 1983 se reformó nuestra Constitución para fortalecer la estructura jurídica del sistema económico nacional y establecer las bases fundamentales de la rectoría del Estado, la economía mixta y el sistema de planeación democrática del desarrollo.

El artículo 25 establece en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado para el desarrollo nacional.

La rectoría del desarrollo nacional garantiza que éste sea integral, es decir, que abarque a toda la población y actividades, evitando privilegios indebidos a determinados sectores. De igual manera es finalidad de la rectoría fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático.

En lo que corresponde al fortalecimiento democrático, es de entenderse que la rectoría deberá fundarse en la participación de todos los sectores en esas decisiones e igualmente en que sea democrática o participativa la derrama de beneficios que tales decisiones impliquen.⁷²

Para efectos de nuestro trabajo, vemos que en el artículo 25 se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y que a dicho desarrollo concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado.

Con ello se contempla la participación social en el desarrollo nacional ya no como simple garantía que cada individuo goza, sino como garantía social para grupos, clases y sectores de intervenir en la planeación nacional del desarrollo. Es por ello que lo consideramos fundamento constitucional de la participación social en la gestión ambiental, toda vez que, como ya veremos más adelante, la gestión ambiental forma parte del desarrollo nacional.

2.1.6. Artículo 26 Constitucional (Planeación económica).

2.1.6.1. Texto constitucional.

El artículo 26 de la Constitución de 1917 señalaba lo referente a que en tiempo de paz ningún miembro del Ejército podría alojarse en casa de un particular.

Esta disposición pasó a formar parte del último párrafo del artículo 16 Constitucional.

⁷² Ibid, p.81.

Con motivo de reformas a la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, el actual artículo 26 de nuestra Carta Magna pasó a integrar junto con los artículos 25 y 28, la Rectoría Económica del Estado.

ARTICULO 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

- Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes:

Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

2.1.6.2. Comentario.

La vinculación entre el Estado rector del desarrollo y la sociedad se da mediante el proceso de planeación, que requiere de su activa participación para garantizar que efectivamente sea democrático y para que los planes y programas se cumplan.

El artículo 26 establece expresamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, anteriormente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias.

Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortaleció la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de México.

Lo importante para nosotros es que dentro de este sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, se establecen los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática.⁷¹

3.3. Fundamentos legales

Hemos analizado los artículos constitucionales que sirven de base o son fundamento de la participación social en nuestro país.

Como podemos observar si contamos con un marco constitucional amplio que garantiza la participación popular desde el simple derecho de petición hasta la intervención en la planeación nacional del desarrollo.

Ahora bien, como es de suponer este marco se refleja en las distintas leyes reglamentarias y secundarias vigentes en nuestro sistema jurídico. Ellas recogen, incorporan y extienden estas libertades y las traducen en participación ciudadana, ya sea en la elaboración de normas, planes o programas, así como en la ejecución de los mismos e incluso en la vigilancia de su cumplimiento.

Pero sería difícil y abrumador analizar cada una de ellas a la luz de la participación; por lo cual hemos decidido analizar las más importantes en la materia y que inciden directamente en la gestión ambiental del país: hablamos de la Ley de Planeación (incluyendo el programa rector que de ella deriva y que la Constitución ordena: el Plan Nacional de Desarrollo) y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

⁷¹ Esto será analizado en el punto 2.2.1.

Ellas además de las leyes ambientales constituyen el marco jurídico de la participación social en materia ambiental en nuestro país.

Queremos ser un país gobernado por leyes; un Estado de derecho donde la ley sea regla y la justicia fin; bien entonces conozcamos nuestras leyes, apliquémoslas y sobre todo observémoslas; su eficacia es responsabilidad de todos.

2.2.1. Ley de Planeación.

En el artículo 26 Constitucional, nuestro desarrollo nacional es objeto de planeación. De una planeación democrática en la que participen de manera responsable todos los sectores.

Igualmente vimos que la ley reglamentaria de dicho artículo es la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

2.2.1.1. Objetivos de la ley.

De acuerdo a su artículo primero, son establecer:

1. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.
2. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
3. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.
4. Las bases para **PROMOVER Y GARANTIZAR LA PARTICIPACION DEMOCRATICA DE LOS DIVERSOS GRUPOS SOCIALES**, a través de sus organizaciones representativas, en LA ELABORACION DEL PLAN Y LOS PROGRAMAS a que se refiere

esta ley, y

5. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Como vemos, cinco son sus objetivos:

1. Dirección de la Administración Pública Federal
2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática
3. Las bases de coordinación entre niveles de gobierno
4. La participación social en la planeación
5. Las bases de concertación con los particulares para alcanzar los objetivos de la planeación

Todas ellas se concretan en Planeación.

¿Pero qué es la Planeación?

La planeación organiza el trabajo y las tareas del sector público y permite incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Constituye un proceso de participación social en el que la consolidación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad.⁷⁴

La Ley de Planeación señala que la misma deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁴ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo de México. México, 1990. Tomo 10, p.84.

Posteriormente en su artículo 3o. señala que por planeación nacional de desarrollo en entiende "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

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

En el propio discurso de toma de posesión, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari define claramente la planeación democrática cuando manifiesta:

"La planeación constituye el instrumento privilegiado de la rectoría del Estado en el marco de nuestro régimen de economía mixta.

La planeación debe concebirse, no tanto como una instancia administrativa de corrección o regulación de los mecanismos del mercado, sino como un instrumento político que permita ordenar la acción del sector público, alentando y encauzando la participación de la sociedad civil."⁷¹

Como podemos ver, la planeación es un instrumento para fijar metas, objetivos a alcanzar así como los procedimientos y programas necesarios para alcanzarlos; ordenando así la actividad de la administración pública en su conjunto.

Algo importante de destacar es que es una planeación democrática al fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural, como expresión de nuestro nacionalismo. Favorece una distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población y su mejoría en la calidad de vida.

⁷¹ Discurso de Toma de posesión, Carlos Salinas de Gortari, primero de diciembre de 1988.

La planeación atiente también a la preservación y al perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que establece la Constitución, así como a la consolidación de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Después volveremos a su carácter democrático cuando hablemos del Sistema Nacional de Planeación Democrática y sus vertientes. La Ley de Planeación cuenta con 44 artículos, 7 capítulos, y 5 artículos transitorios.

2.2.1.2. Sistema Nacional de Planeación Democrática

En el capítulo segundo se regula lo relativo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, señalando que las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la sociedad hacia la consecución de los objetivos nacionales. El sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Estas relaciones se dan en las 4 vertientes señaladas en la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación.⁷⁶

El Sistema Nacional de Planeación Democrática establece cuatro vertientes en la ley de Planeación:

* La vertiente de obligación se aplica a la Administración Pública Federal Centralizada y a la Paraestatal.

⁷⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p.133.

- * La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que la Federación realiza con los gobiernos de los Estados, y a través de éstos, con los de los municipios .
- * La vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación.
- * La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado..

Cabe señalar que la concertación se ha consolidado como uno de los capítulos más significativos del presente régimen. A través de ella se ha logrado tomar importantes decisiones para el desarrollo y la modernización de México.⁷⁷

2.2.1.3. Participación social en la planeación

Está consignada en el capítulo tercero de la Ley de Planeación. En ella se establece que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la PARTICIPACION y CONSULTA de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas que de él deriven.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales, participarán COMO ORGANOS DE CONSULTA PERMANENTE en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de FOROS DE CONSULTA POPULAR que al efecto se convoquen. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Como podemos observar se incorpora la visión social participativa en la planeación del desarrollo y en los programas que deriven de ésta.

⁷⁷ Es en el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari en donde se dió más auge a esta forma de colaboración, usando a la concertación como un instrumento de política económica y política en general.

2.2.1.4. Plan y programas

El artículo 26 Constitucional en su párrafo segundo establece la creación de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal (vertiente obligatoria). La Ley de Planeación recoge este mandato en su capítulo cuarto, el artículo 21 establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener considerantes y proyecciones de más largo plazo.⁷⁸

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país.⁷⁹

Además de este plan "rector" la Ley de Planeación contempla una serie de programas derivados de dicho plan:

1. **Programas sectoriales.**- Los programas sectoriales se sujetarán a las provisiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución (artículo 23).

2. **Los programas institucionales.**- Son los que elaboran las entidades paraestatales y se sujetarán a las provisiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento (artículo 24).

3. **Los programas regionales.**- Se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa (artículo 25).

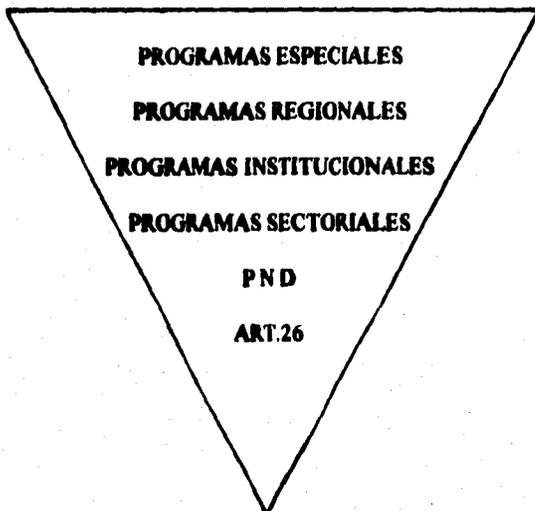
4. **Los programas especiales.**- Se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

⁷⁸ Es una planeación sexenal en la cual se buscan objetivos y metas de mediano plazo (6 años), pero que posibiliten a otras a futuro (largo plazo).

⁷⁹ Ver punto 2.2.2.

De lo anterior podemos decir que la planeación en México sigue la estructura de una pirámide invertida:

Cuadro No.7
"Pirámide de la planeación"



Esto debe derramar y dentro del respeto siempre a la soberanía local al siguiente cuadro:

PLANEACION NACIONAL
PLANEACION ESTATAL
PLANEACION MUNICIPAL

Esto a través de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, en donde se incorpora la participación correspondiente de los municipios y grupos sociales de la entidad.

Conforme al artículo 30 de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación (no siendo obligatorio la publicación de las demás categorías de programas).

Es importante destacar que una vez aprobados el Plan y los programas, éstos serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 32).

Además la ejecución del Plan y los programas **PODRA CONCERTARSE** con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares (vertiente de coordinación), así como inducir las acciones de los particulares y en general del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del plan y los programas (vertiente de inducción).

Igualmente establece que la coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos (vertiente de coordinación).

Como vemos la ejecución del Plan y sus programas se da a través de tres formas:

- 1. Obligatoria, por parte de la Administración Pública Federal**
- 2. Coordinada, con el apoyo de los Estados**
- 3. Concertada, a través de la colaboración de la sociedad en su conjunto ya sea como grupos, individuos o sectores**

Sobre este último inciso cabe señalar que el capítulo sexto de la Ley de Planeación regula la concertación y fija sus bases.

Esta concertación será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma. Los contratos y convenios de concertación se considerarán de derecho público.

Podemos concluir que esta ley es esencial para la participación social en materia ambiental ya que no sólo habla que se podrá participar en la formulación

del Plan Nacional de Desarrollo (que tiene una parte dedicada a Medio Ambiente), sino además en sus programas; uno de los cuales como más adelante veremos es el Programa Nacional para la Protección del Ambiente.

2.2.2. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Conforme a la Ley de Planeación y con base en los foros de consulta popular que captaron las demandas, aspiraciones y propuestas de la sociedad en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se publicó el Plan en el mes de mayo de 1995.⁸⁰

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) se integró en cumplimiento con la Constitución (artículo 26) y la Ley de Planeación, y es resultado de una amplia consulta ciudadana y de un diagnóstico vivo de la realidad, de las aspiraciones y necesidades de la población.

Las bases del Plan son el cambio y la identidad ya que se considera indispensable una transformación en la vida política, económica y social como una forma de mantener la esencia de la Nación y de fortalecer su historia de anhelos y luchas en común. Cambio e identidad son así las bases que guían cada parte del plan.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12,000 ponencias. Además, se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.⁸¹

⁸⁰ Hay que recordar que la Ley de Planeación establece un término de seis meses a partir de la toma de posesión para elaborar, aprobar y publicar el Plan.

⁸¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. p.IX.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.⁸²

2.2.2.1. Participación Social en la planeación del desarrollo.

En lo referente a participación social el Plan propone alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos ciudadanos, como condición para alcanzar un pleno desarrollo, a través de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz.⁸³

Es dentro del Objetivo Nacional del Desarrollo Democrático que se contempla a la participación social, resultado de una ciudadanía alerta, activa y demandante; una nueva estructura que enriquece el diálogo político y afirma el avance democrático.

⁸² Ibid.p.X.

⁸³ Ibid.p.XII.

Por ello, dentro de las estrategias para alcanzar un pleno desarrollo democrático, se contempla "promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Marco basado en la vigencia del Estado de Derecho, la observancia de las garantías individuales y los derechos sociales, el fortalecimiento de los derechos políticos, el respeto del Gobierno a los asuntos internos de las organizaciones sociales, y el reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos."⁴⁴

El Plan reconoce que muchos problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones. Por ello el gobierno propone perfeccionar los procedimientos permanentes de consulta en los puntos que son de su competencia e interés, tratando de llegar al mayor acuerdo posible, sin perder de vista el interés público general.

Muchas y muy diversas instituciones han sabido ser complementarias de la labor del Estado y han desarrollado actividades de gran trascendencia en momentos críticos y dolorosos. Su reconocida dedicación y compromiso con causas nobles y legítimas es testimonio de la capacidad organizativa y solidaria de la sociedad civil. La sociedad mexicana ha demostrado su madurez y un afán participativo dispuesto a asumir responsabilidades de solidaridad, cooperación y servicio. Una nueva relación entre el Estado y la Sociedad, entre el gobierno y las organizaciones sociales, marcada por la legalidad y por un ánimo de corresponsabilidad.

Entre las líneas de colaboración que el plan señala, está la de colaboración entre gobierno y organizaciones civiles. Se reconoce que las organizaciones civiles pueden ser consultores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales y en la instrumentación de diversas políticas públicas. Asimismo, pueden proporcionar útiles referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno.⁴⁵

⁴⁴ Ibid. p.48.

⁴⁵ Ibid. p.68.

En este sentido el Plan promueve la participación social en las políticas públicas. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en las decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.

El Plan propone establecer una política de firme aliento a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en las diversas áreas de la administración pública. Para ello estima conveniente promover la creación de consejos consultivos en los órdenes municipal, estatal y federal, en los que tengan cabida líderes sociales representativos y profesionistas expertos.⁶⁶ La gestión ambiental es uno de los rubros donde se promueve dicha participación.

2.2.2.2. La gestión ambiental en la planeación del desarrollo.

El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y en la justicia.

Con ese fin las políticas de aliento al crecimiento económico se aplicarán en conjunción con estrategias, programas y acciones que tiendan a mejorar las condiciones ambientales y a promover un uso racional de los recursos naturales. En consecuencia, la gestión ambiental es abordada bajo el Objetivo Nacional de Crecimiento Económico; siendo la política ambiental una de las líneas de estrategia para alcanzar un crecimiento sustentable. La responsabilidad que tenemos para con nuestros hijos y el deber que tenemos para con nuestro país, nos obliga a alcanzar un crecimiento económico sustentable.

⁶⁶ Ibid. p.69.

La atención del Plan se centra en frenar las tendencias del deterioro ecológico y sentar las bases para transitar a un desarrollo sustentable. En consecuencia la estrategia nacional de desarrollo sustentable, se funda en los siguientes puntos:

- I. Buscar un equilibrio global y regional -entre los objetivos económicos sociales y ambientales.
- II. El ordenamiento ambiental del territorio nacional.
- III. Aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales.
- IV. Cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.
- V. A través de programas específicos para sanear el ambiente en las ciudades más contaminadas, restaurar los sitios más afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, sanear las principales cuencas hidrológicas y restaurar áreas críticas para la protección de la biodiversidad.
- VI. Consolidar e integrar la normatividad ambiental, y garantizar su cumplimiento.

Este conjunto de políticas y acciones estarán permeadas por una estrategia de descentralización en materia de gestión ambiental y de recursos naturales, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente la de los municipios, y ampliar las posibilidades de participación social. Las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se sustentarán en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y fortaleciendo las actuales formas de corresponsabilidad ciudadana en la política pública, en especial en los consejos consultivos nacionales y regionales para el desarrollo sustentable⁸⁷ y en los respectivos consejos consultivos o técnicos de política hidráulica, ambiental, forestal, y de pesca.

⁸⁷ El 31 de marzo de 1995 salió publicada la convocatoria para conformar el Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable, al cual convocó la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca. Dicho Consejo quedó conformado en abril de ese año, de la siguiente manera: Un total de 77 miembros, de los cuales 15 son representantes del Poder Ejecutivo, 7 del Poder Legislativo, 19 del Sector Académico, 14 de Organizaciones No Gubernamentales, 11 del sector empresarial y 11 de organizaciones sociales.

2.2.2.3. Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El artículo 22 de la Ley de Planeación determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes que serán de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la administración pública federal. Entre ellos destacan cinco programas relativos a la gestión ambiental y de recursos. Dichos programas son:

- * Programa de Medio Ambiente**
- * Programa de Pesca**
- * Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables**
- * Programa Hidráulico**
- * Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable**

Como podemos observar, dichos programas tienen como objeto de regulación al medio ambiente, los recursos naturales y el desarrollo sustentable. Lo que no entendemos es por qué ahora que solo es una Secretaría la encargada de la gestión de recursos naturales y la protección al ambiente (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), siguen existiendo diversos programas sectoriales para el manejo de recursos, cuando lo mejor sería un solo programa inclusivo e integral.

Podemos resumir que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro de la ordenación que hace de las actividades y objetivos a alcanzar por la administración pública federal, considera como prioritaria a la gestión y protección ambiental, y dentro de ella a la participación social como uno de sus ejes.

2.2.3. Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

La Ley General sobre Metrología y Normalización fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 de julio de 1992.

Dicha Ley tiene por objeto regular el sistema métrico del país, pesos y medidas, así como la creación y vigencia de las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs). Para efectos de nuestro trabajo solo hablaremos de la parte relativa a la normalización o creación de NOMs.

Todo esto es, porque la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) prevé y regula la creación de una serie de normas técnicas ecológicas de carácter obligatorio en cuya formulación se prevé la participación social.

Aclarando desde ahora que con la expedición de la nueva Ley de Metrología y Normalización dichas normas técnicas (NTE) se convierten en NOMs por lo que pasan a ser reguladas por la ley de referencia.

Este es el motivo por el que analizaremos dicha ley, así como la participación social que se da en la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental.

2.2.3.1. Normas Técnicas Ecológicas.

La LGEEPA en su título primero, capítulo V de instrumentos de la política ecológica establece en sus artículos 36 y 37 las Normas Técnicas Ecológicas como un instrumento más de la política ecológica del país.

Para esos efectos la ley entendía por norma técnica ecológica el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría (antes SEDESOL y ahora la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), que

establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y además que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

Las normas técnicas ecológicas determinarán los parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Asimismo en su artículo 37 establecía que las actividades y servicios que originen emanaciones, emisiones, descargas o depósitos, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o producir daño al ambiente o afectar los recursos naturales, la salud, el bienestar de la población, o los bienes propiedad del Estado o de los particulares, deberán observar los límites y procedimientos que se fijen en las normas técnicas ecológicas aplicables. Contándose hasta 1992 con 83 normas técnicas ecológicas.⁸⁸

Para esos efectos la ley entendía por norma técnica ecológica el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría (antes SEDESOL y ahora la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y además que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

Las normas técnicas ecológicas determinarán los parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para el bienestar de la población y

⁸⁸ Instituto Nacional de Ecología. BOLETINE. Nueva época No.1, Septiembre 1994.p.4.

para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.⁸⁹

Por Norma Oficial Mexicana entendemos la determinación de los parámetros dentro de los cuales se garantizan las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; es decir, si el derecho ecológico tutela como bienes jurídicos a los diversos elementos de la biosfera, las normas oficiales mexicanas determinan hasta donde la actividad perturbadora de la conducta humana puede ser soportada por dichos bienes sin alterar su equilibrio.⁹⁰

2.2.3.2. Cambio a Normas Oficiales Mexicanas.

Con motivo de la expedición de la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización -el 1 de julio de 1992-, tanto las Normas Técnicas Ecológicas (NTE) como las Normas Técnicas Sanitarias (NTS), expedidas por la Secretaría de Salud, dejaron de estar vigentes el 15 de octubre de 1993 y se transformaron en NOM de carácter obligatorio, siempre y cuando se sustenten, entre otros análisis, en el de costo-beneficio.

Esta ley prevé en materia de normalización:

- * Fomentar la transparencia y eficacia en la elaboración y observancia de NOMs.
- * Instituir la Comisión Nacional de Normalización para que conduye en las actividades que sobre normalización corresponde realizar a las distintas dependencias de la Administración Pública Federal.
- * Establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de NOMs por las dependencias de la Administración Pública Federal.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

- * Promueve la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración de las NOMs.

De acuerdo con la citada ley, corresponde a la SEDESOL, según su ámbito de competencia en materia de normalización :

- * Contribuir a la integración del Programa Nacional de Normalización con las propuestas de normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones.
- * Ejecutar el Programa Nacional de Normalización en sus respectivas áreas de competencia.
- * Constituir su Comité Consultivo Nacional de Normalización.

La expedición de tales normas requerirá según sea el caso: la fundamentación científico-técnica y/o de protección al consumidor; la especificación de los beneficios potenciales de la norma, incluyendo los intangibles y no cuantificables monetariamente; la identificación de los beneficiarios de la norma; la especificación de sus costos potenciales comprendidos los efectos adversos posibles que no puedan ser cuantificados en términos monetarios; y la razón por la cual se considera que la NOM constituye la mejor alternativa posible para alcanzar el objetivo que se persigue.

Es importante resaltar que el replanteamiento de la normatividad ambiental tiene como fin ajustarla a las disposiciones de la nueva ley. Esto será útil para ponerla en perspectiva con respecto a los avances en la materia en el ámbito internacional, así como para evaluar si en su forma actual permite el logro de sus objetivos.⁹¹

La nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba (SINALP), con capacidad para autorizar o acreditar laboratorios que cuenten con equipo y

⁹¹ Secretaría de Desarrollo Social. Op. Cit, p.23.

personal técnico calificado, para prestar servicios relacionados con la normalización; en particular, las relativas al control de calidad.

2.2.3.3. Organos de Normalización.

La misma Ley prescribe, además, la creación de la Comisión Nacional de Normalización como órgano responsable de instrumentar la política de normalización y coordinar las actividades que en la materia corresponda realizar a las distintas dependencias de la administración pública.

Con fecha 12 de noviembre de 1992, se instaló formalmente la Comisión Nacional de Normalización que tiene como objeto el de coadyuvar en la política de normalización y permitir la coordinación de actividades que en esta materia corresponda realizar a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal.

En términos del artículo 59 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la SEDESOL y el INE (Instituto Nacional de Ecología -ver capítulo 3), son parte de la comisión.

Sus funciones son:

- * Aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización y vigilar su cumplimiento;
- * Establecer reglas de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y organizaciones privadas para la elaboración y difusión de normas y cumplimiento; recomendar la elaboración de normas que consideren conveniente;
- * Dictar los lineamientos para la organización de los Comités de Evaluación y Consultivos Nacionales de Normalización.

La Ley regula las actividades de esta comisión y de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización. Estos están conformados por representantes del sector público, la industria, la academia y la sociedad en general, quienes participan en el establecimiento de normas y en la administración del

Sistema Nacional de Normalización. Encontrando aquí la primera forma o espacio de participación social, toda vez que se permite la colaboración de los distintos sectores para la creación de las NOMs.

El 29 de marzo de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Normalización, el cual prevé un Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental. Con fecha 17 de diciembre de 1992, se instaló formalmente el Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental (CCNNPA), de acuerdo a los lineamientos emitidos al respecto por la Comisión Nacional de Normalización y para los efectos del artículo 62 de la Ley de la materia. Dicho órgano está integrado por un presidente, que es el Presidente del Instituto Nacional de Ecología (INE); un coordinador que es el director general de Normatividad Ambiental, y un secretario técnico, cargo que recae en el Director de Normas; así como por ocho vocales.⁹²

Para su mejor funcionamiento el comité cuenta con ocho subcomités en las siguientes materias:

- * Aprovechamiento ecológico de los recursos naturales;**
- * Ordenamiento ecológico;**
- * Residuos municipales;**
- * Materiales y residuos peligrosos;**
- * Aire;**
- * Agua;**
- * Calidad de combustible, y**
- * Riesgo ambiental y energía contaminante.**

Los cuales operan a través de 14 grupos de trabajo.

Cabe añadir que el citado programa prevé también la instalación de Comités Consultivos Nacionales en Materia de Salud Ambiental, Ocupacional y

⁹² Actualmente y a partir del 12 de diciembre de 1994 el Presidente del INE es el Ing. Gabriel Quadri de la Torre

Saneariento Básico; de Seguridad, Higiene y Ambiente Laboral, así como de Pesca Responsable.

A la fecha han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación 59 normas referentes a la calidad de las aguas residuales, el monitoreo del aire, residuos peligrosos, aire, recursos naturales.

Cuadro No.8
"Normas Oficiales Mexicanas"

NORMAS OFICIALES MEXICANAS VIGENTES EN MATERIA AMBIENTAL

Materia	Fecha de publicación	Número de normas
* Descarga de aguas residuales	18/octubre/93	33
* Contaminación atmosférica monitoreo	18/octubre/93	5
* Contaminación atmosférica	22/octubre/93	13
* Normas emergentes	18/noviembre/93	1
* Residuos peligrosos	22/octubre/93	7

FUENTE: José Juan González Márquez.⁹³

Próximamente serán emitidas otras 55 sobre recursos naturales, residuos peligrosos, residuos municipales, aire, calidad de combustibles, calidad de aguas residuales, riesgo ambiental y ruido.⁹⁴

⁹³ González Márquez, José Juan (coord.). Op.Cit, p.19.

⁹⁴ Así lo señaló la Maestra en Ciencias Julia Carabias, Titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a la revista trimestral Teorema, año 1, núm. 1, mayo/julio de 1994, p.19.

2.2.4. La participación social en otras leyes.

Como ya hemos visto la regulación jurídica de los recursos naturales, se encuentra normada de manera sectorial y sistemática. Sectorial por cuanto hace al aprovechamiento y explotación económica de cada uno de ellos (agua, suelo, energía, minería, etc.) y sistemáticamente en cuanto a las disposiciones ambientales contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En tal sentido, es necesario analizar si dichas leyes sectoriales regulan, permiten y promueven la participación de la sociedad en la gestión ambiental de dichos recursos naturales. Las leyes más importantes a analizar son la agraria, forestal, de aguas nacionales y la de pesca, por ser todas ellas el marco genérico en la regulación de los principales recursos y elementos naturales objeto de protección ambiental.

2.2.4.1. Ley Agraria.

La Ley Agraria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 1992, de conformidad a la reforma al artículo 27 constitucional acontecida el 6 de enero de ese mismo año; dicha ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria y tiene por objeto regular la actividad, propiedad y justicia agraria.

En su artículo 2º establece que el ejercicio de los derechos de propiedad agraria, en lo relacionado con el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). De esta manera, la Ley Agraria condiciona el ejercicio de esos derechos a las disposiciones ambientales que se refieren, entre otras materias, a la protección de los suelos. Además de ello, la Ley Agraria, contiene un conjunto de disposiciones de relevancia ambiental a saber:

1.- El artículo 5º dispone que "las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los

recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico..."

2.- Diversas disposiciones de la ley procuran mantener la integridad de los bosques y selvas tropicales ubicadas en tierras ejidales. Estableciendo incluso, que la terminación del régimen ejidal implica la asignación en pleno dominio de las tierras ejidales a los ejidatarios, excepto cuando se trate de bosques o selvas tropicales, que deben pasar a propiedad de la nación (artículo 29 de la ley).

3.- El artículo 66 dispone que la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización de los ejidos y su reserva de crecimiento deberán observar las normas oficiales mexicanas que emita la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

4.- Los núcleos de población que cuentan con tierras ubicadas en el área de crecimiento de un centro de población, pueden beneficiarse de la urbanización de sus tierras; pero está prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población.

5.- Los bienes ejidales y comunales pueden ser expropiados por causas de utilidad pública tales como la realización de acciones para el ordenamiento ecológico y para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros (fracciones II y III del artículo 93).

Como podemos observar la Ley Agraria contiene varias disposiciones cuyo objeto es regular ambientalmente el uso del suelo rural, a fin de evitar su deterioro. Ahora bien, en cuanto a disposiciones relativas a la participación social, no se encuentra regulada de manera expresa, toda vez que la materia agraria desde sus orígenes y debido al régimen de propiedad y organización social con que cuentan los núcleos ejidales y comunidades, promueve el libre manejo de los recursos, todo ello con sujeción a los órganos ejidales (Asamblea General, Comisariado Ejidal y

Comité de Vigilancia) y sobre todo con sujeción al Reglamento Interno del Ejido; siendo éste último la directriz normativa a aplicar.

En tal sentido podemos señalar, que si bien no hay normas expresas de participación social, si hay todo un esquema de administración, vigilancia y toma de decisiones en el manejo de los recursos, que desde sus propias bases es ampliamente participativo. Ejemplo de ello es la regulación del uso agrícola de las aguas de los ejidos o comunidades; el uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propio ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas, siendo regulado su uso a través del reglamento interno ya citado, el cual debe ser inscrito en el Registro Agrario Nacional (artículo 52). Incluso como se verá más adelante, la Ley de Aguas Nacionales permite que los productores rurales puedan asociarse entre sí libremente para constituir personas morales, con objeto de integrar sistemas que permitan proporcionar servicios de riego agrícola a diversos usuarios, para lo cual constituiría unidades de riego (artículo 58 de la Ley de Aguas Nacionales).

Como podemos observar, el propio esquema organizativo en materia rural, es la gran oportunidad para una autogestión ambiental de los recursos por la propia comunidad; siendo esta una oportunidad muy viable para incorporar gradualmente un enfoque de desarrollo más sostenido, sustentable y participativo. "Es necesario involucran a todos, sean indígenas, mujeres, jóvenes, científicos y expertos en desarrollo rural, en la planeación del uso de nuestras preciadas tierras" (capítulo 14 de la Agenda 21).

Claro que esto no significa que sean la excepción a la aplicación de la ley, toda vez que están obligados a observar y no contravenir lo dispuesto por las leyes sectoriales en materia de recursos naturales y entre ellas a seguir las disposiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

2.2.4.2. Ley Forestal.

Inmersa en el sistema de protección jurídica de la flora silvestre terrestre, es decir, lo "forestal", se publicó una nueva Ley Forestal en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992, que regula la protección jurídica de los recursos forestales.

La expedición de la nueva Ley Forestal se explica en el contexto de las reformas al artículo 27 constitucional (reformas del 6 de enero de 1992) y a la nueva Ley Agraria y que removió uno de los obstáculos más importantes para la capitalización del sector forestal, ya que abrió la puerta a la creación de la pequeña propiedad forestal y la libre asociación entre ejidatarios y comuneros (que son los mayores propietarios de los bosques y selvas del país), y de ellos con terceros.

Las disposiciones de la ley, son aplicables en los terrenos forestales y en aquellos con aptitud preferentemente forestal, cualquiera que sea su régimen de propiedad. Esta ley busca asignar un papel más importante a la sociedad en general y a los propietarios y poseedores del recurso en particular, en el cuidado, conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos forestales.

Uno de los objetivos principales de esta nueva política forestal es el establecer las condiciones para que los agentes económicos involucrados en la actividad se conviertan en los principales custodios de los recursos forestales. En este sentido la nueva política forestal busca, entre otros objetivos, fomentar la participación de la sociedad en la emisión de normas para la zonificación, el manejo de los recursos forestales, la creación de áreas naturales protegidas, la declaración de vedas, así como en otras actividades de igual relevancia.

El objeto de la ley, es regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país, así como fomentar su conservación, protección, producción y restauración (artículo 1º). El mismo artículo primero de la ley, en su fracción III, establece con toda claridad el enfoque que enmarca a la ley: el aprovechamiento sostenible o sustentable de los recursos forestales, es decir, la idea de que la mejor

manera de proteger y conservar los recursos es usarlos racionalmente obteniendo un provecho económico de los mismos a la vez que se incrementa su potencial productivo.

Las disposiciones de la ley, que tienen una mayor relevancia para el tema de la protección de la flora, se encuentran en su título Segundo que versa sobre la administración y manejo de los recursos forestales. En dicho título se hallan las normas sobre inventario forestal nacional y zonificación forestal; aprovechamiento de recursos forestales, forestación y reforestación; transporte y almacenamiento de materias primas forestales; servicios técnicos forestales; creación, organización y administración de reservas y zonas forestales y parques nacionales; prevención, combate y control de incendios forestales; sanidad forestal y vedas forestales.

En específico la participación social en materia forestal, se encuentra en los siguientes rubros:

1.- En la integración de un Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, el cual se encuentra integrado entre otros por representantes de instituciones académicas y centros de investigación; agrupaciones de productores y empresarios; organizaciones no gubernamentales y de otras organizaciones de carácter social y privado, relacionadas con la materia forestal (artículo 6°). Dicho Consejo funge como órgano de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), en las materias que le señala la Ley Forestal y en las que la Secretaría solicite su opinión.

2.- En lo referente a la concertación en materia forestal el artículo 8° de la ley dispone que los acuerdos y convenios que en materia forestal celebre la Secretaría (SEMARNAP) con personas físicas o morales del sector social o privado, podrán versar sobre la instrumentación de programas forestales, el fomento a la educación, cultura, capacitación e investigación forestales, así como respecto de las labores de vigilancia forestal y demás acciones forestales operativas previstas en esta ley.

3.- En materia de áreas naturales protegidas, el artículo 26 de la ley dispone que la Secretaría podrá acordar y convenir que la administración de las áreas naturales que menciona la ley (reservas y zonas forestales, parques nacionales, así como los terrenos nacionales forestales), se transfieran, en su totalidad o en parte, a personas físicas o morales que, bajo la supervisión de ésta, asuman la responsabilidad de su conservación, protección, fomento y vigilancia, para dedicarlas a fines de investigación, turísticos, recreativos o de otra índole, acordes con la conservación del área natural protegida de que se trate, tomando en cuenta, en lo conducente, los criterios establecidos en el Título Quinto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (título de "la participación social").

Esto se refuerza con la posibilidad que establece el artículo 37 de la ley y el artículo 59 de su reglamento, en el que posibilitan la creación de reservas forestales privadas, a través de convenios celebrados con la Secretaría.

4.- Otro rubro importante es en materia de la prevención, combate y control de los incendios forestales, procurando en dichas actividades la participación de instituciones del sector social y privado y de la ciudadanía en general, así como en la organización de campañas permanentes de difusión de las medidas para prevenir, combatir y controlar los incendios forestales (artículo 28).

5.- En la conservación, protección y restauración forestales, el artículo 35 de la ley dispone la celebración de convenios entre la Secretaría (SEMARNAP) y los particulares a efecto de constituir reservas forestales, previendo los aspectos relativos a su administración, así como la creación de áreas y huertos semilleros y viveros forestales.

6.- En materia de cultura, educación, capacitación e investigaciones forestales, la ley en su artículo 41, dispone que la Secretaría (SEMARNAP), en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), promoverá, coordinará y realizará campañas permanentes de difusión y eventos especiales

orientados al logro de la participación de la sociedad en programas inherentes al desarrollo sostenido de la actividad forestal.

2.2.4.3. Ley de Aguas Nacionales.

La Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992, tiene como objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad.

La Ley de Aguas Nacionales se expidió cuando la Ley General del equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) tenía ya algunos años en vigor. Esta última ley contiene varias disposiciones que se refieren a la protección de las aguas, desde el punto de vista del aprovechamiento racional del agua y de los ecosistemas acuáticos. Por su parte la Ley de Aguas Nacionales contiene disposiciones que persiguen un aprovechamiento racional del agua, y además, que buscan la preservación de la calidad del agua (Título Séptimo que está destinado a la prevención y control de la contaminación del agua). Por tanto dicha ley sí tiene disposiciones ambientales, sobre todo en lo referente a la prevención y contaminación de las aguas y en el establecimiento de las condiciones particulares de descarga a cuerpos de aguas nacionales. Esta ley, al igual que la forestal, incorpora como uno de sus objetos, el aprovechamiento de las aguas, su distribución y control para lograr su desarrollo integral sustentable. Entendiendo por ello, su aprovechamiento racional, sin acabar o lesionar las bases naturales y productivas del recurso. Las disposiciones de esta ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo.

En materia de participación social, podemos encontrar disposiciones relativas, en los siguientes rubros:

1.- En materia de organización y participación de los usuarios, el artículo 14 de la ley establece la obligación a cargo de la Comisión Nacional del Agua (órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales

y Pesca, encargado de ser la autoridad en materia de aguas), de promover y apoyar la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, y para impulsar la participación de éstos a nivel estatal, regional o de cuenca, en los términos de la presente ley y su reglamento.

2.- La preocupación por la participación del sector privado en la programación hidráulica es confirmada por el párrafo final del artículo 15 de la ley que establece "que la formulación, seguimiento, evaluación y modificación de la programación hidráulica, en los términos de la Ley de Planeación, se efectuará con el concurso de los consejos de cuenca o, en su defecto por los mecanismos que garanticen la participación de los usuarios."

3.- Otro rubro importante es en materia de los usos del agua, regulados por los artículos 48 a 81 de la ley, que propiamente transfiere a los usuarios la obligación y responsabilidad del cuidado, administración y protección del recurso; dando la posibilidad a que los mismos usuarios se organicen a través de unidades y distritos de riego, para prestar servicios de agua.

4.- En la prevención y control de la contaminación de las aguas, es de interés público la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger la calidad del agua; en tal sentido se establecen una serie de disposiciones en los artículos 85 al 96, haciendo corresponsables a los usuarios del tratamiento previo de las aguas que descargen, así como a la observancia de las condiciones particulares de descarga respectivas.

5.- En lo referente a la inversión en infraestructura hidráulica, se establece la participación de la inversión privada y social en obras hidráulicas federales, considerándose de interés público la promoción y fomento de la participación de los particulares en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal, así como en la prestación de los servicios respectivos (artículo 102).

2.2.4.4. Ley de Pesca.

El ordenamiento jurídico fundamental en materia de protección de la fauna y flora marinas es la Ley de Pesca, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de junio de 1992. Esta ley vino a sustituir a la Ley Federal de Pesca de 1986.

El artículo 1º de la ley señala que "es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y fauna cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua. De acuerdo con la misma disposición, el objeto de la ley es "garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establece las bases para su adecuado fomento y administración.

La Ley de Pesca es aplicable en las aguas de jurisdicción federal a que se refieren los párrafos quinto y octavo del artículo 27 constitucional y en las embarcaciones de bandera mexicana que realicen actividades pesqueras en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, al amparo de concesiones, permisos, autorizaciones o de cualquier otro acto jurídico similar que haya otorgado algún gobierno extranjero a México o a sus nacionales.

Las principales disposiciones de la ley en lo concerniente a la protección de la flora y fauna acuáticas están constituidas por las normas que conceden facultades a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) para adoptar un conjunto de medidas que se refieren a esta materia, en especial algunas que están contenidas en su artículo 3º, como son: 1) Elaborar, publicar y mantener actualizada la Carta Nacional Pesquera que contenga el inventario de recursos pesqueros en aguas de jurisdicción federal, susceptibles de aprovechamiento; 2) promover el desarrollo de la acuicultura; 3) dictar medidas tendientes a la protección de los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas sujetas a protección especial o en peligro de extinción; 4) fijar

los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca; regular la creación de áreas de refugio para proteger las especies acuáticas que así lo requieran, y establecer las épocas y zonas de veda; 5) determinar de acuerdo con las condiciones técnicas y naturales, las zonas de captura y cultivo y las de reserva en aguas interiores y frentes de playa; 6) regular la introducción de especies de flora y fauna acuáticas en cuerpos de agua de jurisdicción federal; 7) establecer los volúmenes de captura permisible; regular el conjunto de instrumentos, artes, equipos, personal y técnicas pesqueras; el número de embarcaciones y sus características, aplicables a la captura de determinada especie o grupo de especies; fijar la época, talla o peso mínimo de los especímenes susceptibles de captura y proponer las normas para su manejo, conservación y traslado.

Como podemos observar, dicha ley, tiene como objetivo principal, el regular la actividad pesquera, su articulado se centra de manera exhaustiva a establecer las atribuciones de la Secretaría en la materia, así como a establecer las bases para el aprovechamiento de los recursos pesqueros.

En tal sentido no se encuentra disposición alguna referente a la participación de la sociedad o de los grupos en dicha actividad; la única referencia participativa la encontramos en el artículo 22 de la ley. En dicho artículo se establece, que la Secretaría contará con el apoyo del Instituto Nacional de Pesca para el desarrollo de actividades de investigación científica y tecnológica. Corresponde a ese Instituto realizar investigaciones científicas y tecnológicas de la flora y fauna acuáticas; dar asesoramiento para preservar, repoblar, fomentar, cultivar y desarrollar especies pesqueras; emitir opinión de carácter técnico y científico que proporcione elementos de juicio a la autoridad pesquera, cuando ésta lo solicite, para la administración y conservación de los recursos. Contemplando la posibilidad de que las instituciones académicas y de investigación científica participen en el fomento y divulgación de dichas técnicas e investigaciones.

2.3. Fundamentos de la legislación ambiental.

Toca hablar ahora de las disposiciones de la legislación ambiental relativas a la participación social, por ello hablaremos de la principal ley ambiental a nivel federal y sus reglamentos: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Pero ya que vamos a hablar del derecho ecológico en nuestro país, conviene saber antes qué es o en qué consiste este derecho, así como saber aunque sea de manera breve su evolución.

El Derecho Ecológico es una de las nuevas formas en que se han enfrentado los sistemas jurídicos a los problemas que se derivan del deterioro ambiental y del equilibrio ecológico.

Jurídicamente hablando el Derecho Ecológico es la forma en que el sistema jurídico interactúa en los sistemas ecológicos, estableciendo formas de uso, aprovechamiento y manejo racional de los elementos que lo conforman a la sociedad y a individuos que tienen que adoptar una forma de conducta especial para llevar a cabo una relación adecuada con el entorno.

En una primera aproximación, nos dice Raúl Braña que "el Derecho Ambiental es el conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas."⁹⁵

Para María del Carmen Carmona "el Derecho Ecológico es una categoría conceptual de análisis por la que se puede dar respuesta al desfase de la relación sociedad/ambiente en todos sus aspectos a través de la ciencia jurídica y utilizando de ella todos sus principios institucionales."⁹⁶

⁹⁵ Braña Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p.24.

⁹⁶ Carmona Lara, María del Carmen. Derecho Ecológico. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991 p.25.

Para Lucio Cabrera es "un conjunto de normas jurídicas dispersas que intentan evitar, aliviar, restaurar y, si es posible, reparar a favor de las víctimas, la degradación del medio que rodea al hombre, debido al crecimiento poblacional y a la actividad técnica, en cuanto que pueda afectar, directa o indirectamente, la salud física y psíquica del ser humano del presente y del futuro."⁹⁷

José Juan González Márquez en su obra de Derecho Ambiental, lo considera como "aquéllas normas que regulan las conductas que pueden alterar el equilibrio que existe entre los elementos del ambiente y que pongan en peligro mediano o inmediato la continuidad de las distintas formas de vida."⁹⁸

Podemos ver en todas ellas un elemento común: que son normas jurídicas que regulan la conducta del hombre ante la naturaleza.

Este concepto de manera sencilla resume el medio y fin del Derecho Ambiental, por lo cual es el que utilizaremos. Dicho concepto es el que maneja Elena Ruth Guzmán Gómez, catedrática de Derecho Ecológico en la Facultad de Derecho de la UNAM, el cual usaremos por considerarlo el más viable.

Es un derecho que regula, promueve, restringe, prohíbe, orienta y en general induce las acciones de los particulares en los campos económico y social para lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

2.3.1. Etapas de evolución del Derecho Ecológico.

Siguiendo la idea del Maestro Lucio Cabrera y de Peter H. Sand,⁹⁹ podemos afirmar que el derecho ambiental ha recorrido ya cuatro etapas históricas, a pesar de su reciente inicio. Es posible considerar a estos cuatro estadios desde otro punto de vista, como cuatro "tipos" jurídicos que pueden coexistir, en cierto momento y en un país determinado.

⁹⁷ Cabrera Acevedo, Lucio. El derecho de protección al ambiente. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981, p.11.

⁹⁸ González Márquez, José Juan (coord.). Op.Cit. p.1.

⁹⁹ Citado por Cabrera Acevedo, Lucio. Op.Cit. p.39.

Dichos estadios son:

1. El primero busca proteger la salud física del hombre. Se le puede llamar de protección elemental y está orientado principalmente a evitar riesgos o accidentes.
2. El segundo se halla dirigido hacia un ejercicio correcto y mesurado del derecho subjetivo, en bien de la naturaleza.
3. El tercero pretende conservar los recursos naturales y su correcta utilización.
4. El cuarto y último se consagra al control y protección de los ecosistemas.

1. En la primera etapa, el derecho tiene como fin proteger en forma elemental a los seres humanos -principalmente su salud física y secundariamente su equilibrio psíquico- contra el ambiente hostil que siempre ha existido a su alrededor y que se manifiesta en forma de inundaciones, tempestades, temblores, epidemias, plagas o animales salvajes. Después se amplió esta protección contra ciertos peligros derivados del hombre mismo o de sus creaciones técnicas, ya sea aisladamente considerados o en su interacción con otros elementos naturales. Por ejemplo, máquinas peligrosas o aguas contaminadas.

Algunas de las principales normas jurídicas que se hallan en esta primera fase son las siguientes:

- I. Las correspondientes a higiene y salud pública
- II. Las relativas a caso fortuito y fuerza mayor
- III. Las que intentan prevenir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
- IV. Ciertos aspectos del derecho sobre seguros
- V. Las normas civiles sobre responsabilidad objetiva o del riesgo creado por mecanismos peligrosos o cualquier técnica que implique un riesgo frente a terceros
- VI. Una gran variedad de normas del derecho del trabajo y de la seguridad social, tanto sustantivas como adjetivas o procesales.

2. Las normas tradicionales del derecho positivo interno han ido creando instituciones jurídicas y, respecto a cada persona, un conjunto de derechos subjetivos. Estos derechos permiten un grado de ejercicio que puede ir, por decirlo en términos aritméticos, del cero al cien. O sea, existe una intensidad en el ejercicio del derecho que es posible calificar como leve, intermedia y máxima y que se refleja en el ambiente y en los recursos naturales sobre los que puede recaer el ejercicio del derecho. En esta segunda etapa de evolución del derecho ecológico, se intenta limitar la intensidad en el ejercicio de los derechos subjetivos, poniendo obstáculos cuando recae en ciertos recursos naturales, o cuando con su ejercicio se causan daños y lesionan derechos ajenos.

Algunas de las principales normas correspondientes a esta etapa son:

I. Las que protegen ciertos recursos naturales no renovables, como los del subsuelo, limitando la intensidad de la explotación si están nacionalizados, consignando cortapisas administrativas en las concesiones, licencias y autorizaciones.

II. Las que en el derecho administrativo condicionan y limitan las concesiones de pesca, explotación de los bosques, de caza, etc. o establecen las reglas relativas a su caducidad.

III. Algunos principios de derecho privado, como el llamado "abuso del derecho."

IV. Ciertas disposiciones del derecho urbano sobre construcciones, tránsito de vehículos, ruidos, emisión de gases y humos, etc.

3. En la tercera etapa se intenta proteger los recursos naturales y conservarlos, para lo cual el ejercicio de los derechos subjetivos no sólo se halla limitado, sino orientado hacia la consecución de ciertas metas y guiado por determinados estímulos. Se refiere tanto a los recursos no renovables como a los renovables, pues éstos también llegan a agotarse, como es el caso de algunas especies animales.

La conservación jurídica de los recursos naturales se efectúa en dos formas:

a) Estableciendo niveles mínimos de conservación, por debajo de los cuales se priva a los individuos de cualquier derecho, ya que estos mínimos son prohibiciones legales de orden público.

Como ejemplos de la legislación en esta etapa son:

- I. Las protectoras del ambiente en ciertas áreas geográficas, urbanas o conurbadas.
- II. Las que rigen la utilización de pesticidas, plaguicidas, fertilizantes y otras sustancias empleadas en el cultivo de la tierra, y las técnicas para evitar la erosión de los suelos.
- III. Las protectoras del paisaje en ciertas áreas.
- IV. Las que consignan determinadas formas de cultivo de la tierra y sus técnicas, para evitar la erosión de los suelos.

b) Estableciendo niveles óptimos de explotación para la conservación y renovación de los recursos naturales, que se convierten en legalmente obligatorios.

4. La última etapa y más ambiciosa de la legislación ambiental es la que intenta proteger los "ecosistemas" a nivel nacional. La tesis -en esta cuarta etapa- sostiene la necesidad jurídica de proteger al ambiente a nivel nacional, en forma global, como un "ecosistema" del cual derivarán después otros subsistemas ecológicos en escala de prioridades. Por lo tanto, la legislación que corresponde a este criterio no supone una mera unión o suma coordinada de los tres primeros estadios, sino que cualitativamente pretende manejar todos los recursos naturales, renovables y no renovables, en forma centralizada, bajo un determinador común, abarcando todos los sectores económicos y todas las áreas geográficas.

Como veremos más adelante estas etapas o estadios se ven reflejados en las distintas leyes ambientales que hemos tenido en el país.

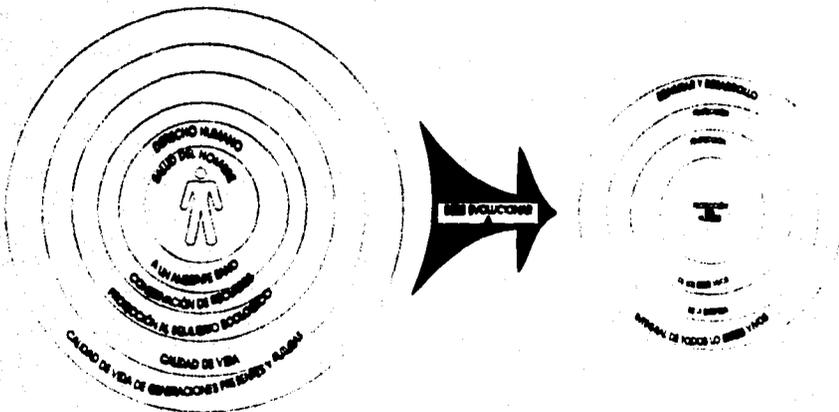
Podemos concluir que el derecho ecológico ha tenido una evolución no sólo en su enfoque, sino en los valores que tutela, yendo desde la salud física del hombre hasta la protección de los ecosistemas y el equilibrio ecológico.

Lo que sí se ha mantenido constante es la visión que mantiene: antropocéntrica ya que en el corazón de ella está la "preocupación por el hombre" aun en la actual etapa en donde se ve al medio ambiente como factor esencial de la calidad de vida de la población.

Actualmente se está gestando una "nueva corriente" dentro y fuera (sobre todo) del derecho, que habla de los "derechos de la naturaleza" y que tiende a cambiar el concepto "tradicional y conservador" del derecho.¹⁰⁰

En fin, para nosotros el derecho ecológico ha evolucionado no solo verticalmente sino horizontalmente; es decir no solo en cuatro etapas, sino que además cada etapa ha evolucionado en sí; por ejemplo la etapa de la salud del hombre ha evolucionado al concepto de calidad de vida, etc.; razón por la cual anexamos el siguiente cuadro en donde vemos su evolución, incluyendo claro está la corriente que contempla "los derechos de la naturaleza".

Cuadro No.9
"Evolución del derecho ecológico"



¹⁰⁰ Actualmente hay todo un debate sobre el tema, desde el punto de vista filosófico como jurídico. Es a partir de 1987 y sobre todo de 1992 con la Conferencia de Río, se discute los "derechos de la naturaleza" y su protección.

En materia ambiental, el derecho ha reaccionado como los charcos de agua cuando les cae una piedra: según el tamaño de la piedra y la fuerza con la que cae, son el número de ondas que forma el charco. Así pasa en el medio ambiente: según la piedra (problema ambiental) será la onda y su longitud (valor que tutela y protege). De lo anterior, tenemos las siguientes ondas que se forman en las aguas del derecho.

Cuadro No.10
"Valores que tutela el Derecho Ecológico"

ETAPA	BIEN QUE PROTEGE	EVOLUCIONA A:	SE CONCRETA EN:	EVOLUCIONA A:
1	LA AMBIENTE "MUNDICIA"	REPOSICION DE LA "AMBIENTE"	CALIDAD DE VIDA	VALORES "GENERICOS"
2	"AMBIENTE"	"AMBIENTE"	"AMBIENTE" DE LA NATURALEZA	?
3	"AMBIENTE"	"AMBIENTE"	"AMBIENTE"	"AMBIENTE"
4	"AMBIENTE"	"AMBIENTE"	"AMBIENTE"	"AMBIENTE"

1. 2. Y A LOS DERECHOS QUE
 LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION AMBIENTAL
 EN EL DERECHO ECOLÓGICO

MANTENIENDO CONSERVACION J. S. Y A
 LA CALIDAD DE VIDA
 LA CALIDAD DE VIDA
 LA CALIDAD DE VIDA
 LA CALIDAD DE VIDA

2.3.1.1. Leyes ambientales en México..

El 12 de marzo de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, ley que enfocaba el problema exclusivamente a la contaminación y bajo criterios de salud (primera etapa del derecho ecológico), cuyos reglamentos siguen aun vigentes.

El 11 de febrero de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección al Ambiente (reformada en 1984), la cual ya habla de la protección ambiental y no sólo de contaminación, ampliando su campo de regulación. Esta Ley ya habla de conservar los recursos naturales y su correcta utilización (tercera etapa del derecho ecológico).

El 28 de enero de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Dicha ley es la vigente y en ella ya se considera la preservación del equilibrio ecológico y de la protección al ambiente (cuarta etapa del derecho ecológico). Dicha ley tiene 6 reglamentos (más los vigentes de la Ley de 1971).

2.3.2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Como ya vimos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección del ambiente. Dicha Ley tuvo su origen en una iniciativa del Ejecutivo Federal que fue formulada en los primeros días de noviembre de 1987.

El texto de la iniciativa (con modificaciones hechas por la Comisión de Ecología) fue posteriormente aprobado por unanimidad, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Dicha Ley se aprobó el 7 de diciembre de 1987 y fue publicada el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, para entrar en vigor, como lo señalaba su artículo 1o. transitorio, el día 1 de marzo del mismo año.

La LGEEPA vino a sustituir a la Ley Federal de Protección al Ambiente, que estaba vigente desde 1982 y que fue abrogada de manera expresa por el párrafo primero del artículo 2o. transitorio de la LGEEPA, junto con las demás disposiciones legales que se opusieran a ella. Por su parte, la Ley Federal de Protección al Ambiente había sustituido a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, en vigor desde 1971.

La LGEEPA está integrada por 194 disposiciones, que se organizan en seis títulos que regulan, de manera sucesiva, las siguientes materias: disposiciones generales, áreas naturales protegidas, aprovechamiento racional de los elementos

naturales, protección al ambiente, participación social y medidas de control y de seguridad y sanciones.

Cuadro No.11

"Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente"

TITULO PRIMERO	DISPOSICIONES GENERALES. CINCO CAPITULOS.
TITULO SEGUNDO	AREAS NATURALES PROTEGIDAS TRES CAPITULOS
TITULO TERCERO	APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS ELEMENTOS NATURALES TRES CAPITULOS
TITULO CUARTO	PROTECCION AL AMBIENTE SIETE CAPITULOS
TITULO QUINTO	PARTICIPACION SOCIAL UN CAPITULO
TITULO SEXTO	MEDIDAS DE CONTROL Y DE SEGURIDAD Y SANCIONES SIETE CAPITULOS
TRANSITORIOS	CUATRO ARTICULOS

2.3.2.1. Objeto de la LGEEPA.

El artículo 1o. de la LGEEPA establece que esa 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 ..."

Aquí se establece claramente que el objeto de la LGEEPA es REGULAR la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente

(los cuales son los fines de dicha ley), de donde por lo demás se deriva la denominación de la propia Ley.

Asimismo tiene por objeto establecer las bases para:

1. Definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación;
2. El ordenamiento ecológico;
3. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
4. La protección de las áreas naturales y la flora y fauna silvestres y acuáticas;
5. El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas;
6. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
7. La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia, y
8. La coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la PARTICIPACION CORRESPONSABLE DE LA SOCIEDAD, en las materias de este ordenamiento.

2.3.2.2. Naturaleza jurídica de la LGEEPA.

La LGEEPA es una "Ley marco". Las leyes marco, por decirlo así, se superponen a la legislación ambiental preexistente, modificándola mediante reglas generales sobre la materia. Ellas incorporan a la legislación una visión holística y sistémica del ambiente, mediante reglas que regulan los elementos y efectos ambientales desde una perspectiva que considera al ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema.¹⁰¹

¹⁰¹ Brañes, Raúl. Op.Cit.p. 184.

"Es un ordenamiento globalizado porque establece un principio rector en torno al cual gira todo el derecho ambiental, a saber; establece reglas generales sobre aspectos básicos del derecho ambiental que son mayormente desarrollados por otras leyes." ¹⁰²

Sin embargo contrario a la característica de toda ley marco de prevalecer sobre legislaciones especiales y que le deben ser subordinadas, la LGEEPA se separó de esta característica al prescribir en el párrafo final de su artículo 1o., lo que sigue:

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

Este reconocimiento de las leyes especiales sobre la LGEEPA, trae como consecuencia que si la LGEEPA contiene una disposición general sobre una determinada materia, pero otras leyes contienen disposiciones al contrario, más específicas aún sobre la misma materia, estas últimas se aplican con preferencia a las primeras, lo que significa que la LGEEPA debe entenderse como supletoria de las leyes sectoriales que regulan la protección de ciertos recursos naturales a los efectos ambientales de algunas actividades. ¹⁰³

2.3.2.3 La participación social dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La LGEEPA introduce más organizadamente la participación social, en la perspectiva de que las acciones ecológicas no sólo son cuestiones que competen a los poderes públicos, sino que es necesario incorporar, bajo criterios de correspondabilidad, más profundamente a la sociedad. ¹⁰⁴

¹⁰² González Márquez, José Juan (coord.). Op.Cit., pp.17,18.

¹⁰³ Ejemplo expreso es la Ley Agraria vigente que en su artículo 1o. establece como ley supletoria entre otras a la LGEEPA. Luis Tellez en su libro "Nueva legislación de tierras, bosques y aguas" trata ampliamente el tema.

¹⁰⁴ Gutiérrez Becerril, Héctor R. La problemática ambiental de la República Mexicana. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Derecho. México, 1991. p.143.

La participación social es considerada universalmente como un requisito "sine qua non" de toda gestión ambiental apropiada.

En ese sentido, cabe recordar que el principio 10 de la Declaración de Río establece:

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponde.

En el plan nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."¹⁰⁵

Recordemos que conforme a la Ley de Planeación se ha hecho práctica en México la consulta popular, la cual es parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, por lo cual se cuenta con dicha institución genérica para la participación social en la administración pública.

La LGEEPA ha incorporado también la participación social a sus disposiciones, bajo formas que incluyen la consulta popular. El propósito que sobre el particular persigue la LGEEPA consiste en establecer, como lo dice la Exposición de Motivos, "una gestión democrática de la política ecológica y, con ello, la base para fortalecer crecientemente la corresponsabilidad social en la materia."¹⁰⁶

¹⁰⁵ CNUMAD - Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil, 1992.

¹⁰⁶ Exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario de Debates, p.27.

En específico la LGEEPA le destina su título V (artículos 157 a 159) a lo que denomina la "participación social". Sin embargo, la verdad es que muchas otras disposiciones de la misma ley se refieren al mismo tema. En consecuencia, en la LGEEPA existe una regulación "difusa" y, al mismo tiempo, una regulación sistemática del tema.

La regulación "difusa" comprende un conjunto de preceptos no comprendidos en el título V de la ley. La regulación sistemática está presidida por los artículos 157 al 159 y que forman parte del título V relativo a la participación social. A continuación analizaremos estos artículos:

2.3.2.3.1. Normas dispersas.

Las encontramos en diversos capítulos de la ley, sobre todo enfocadas como "criterios" a seguir en la conducción de la política ambiental y en la aplicación de sus instrumentos, así como en los criterios a considerar en la administración de las áreas naturales protegidas, así como en la prevención y control de la contaminación de las aguas y el suelo.

Podemos mencionar y considerar a la participación social en los siguientes rubros:

- * En la formulación y conducción de la Política Ecológica.
- * Instrumentos de la Política Ecológica.
- * Administración de Áreas Naturales Protegidas.
- * Aprovechamiento racional de los elementos naturales.

Como podemos observar, la participación se centra de manera importante en la política ecológica y en sus instrumentos, lo cual es positivo, toda vez que es a través de la aplicación de la política ambiental que se puede realizar una gestión ambiental participativa. Incluso dicha participación al encontrarse contemplada más allá de Foros de Consulta o mecanismos de denuncia, nos da la posibilidad de legitimar de manera más amplia nuestra participación en distintas áreas de la gestión ambiental y por lo mismo a acreditar o legitimar interés jurídico que nos permita en su momento acceder a la tutela jurisdiccional del medio ambiente.

Para ello, hemos elaborado los siguientes cuadros, en los cuales, podemos encontrar las normas de referencia en los rubros citados anteriormente.

NORMAS DISPERSAS DE PARTICIPACION SOCIAL

TITULO	CAPITULO	ARTICULO
<p>PRIMERO Disposiciones generales.</p>	<p>IV. Política Ecológica</p>	<p><i>Art. 15.-</i> Para la formulación y conducción de la política ecológica y la expedición de normas técnicas y demás instrumentos previstos en esta ley en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:</p> <p><i>III.</i> Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico.</p> <p><i>VIII.</i> La coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la CONCERTACION con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas.</p> <p><i>IX.</i> El sujeto principal de la CONCERTACION ECOLOGICA son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.</p>
	<p>V. Instrumentos de la política ecológica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En la planación ecológica encontramos referencia en el artículo 18. • <i>Art. 18.-</i> El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la ELABORACION DE LOS PROGRAMAS que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta ley y las demás aplicables. • En lo referente a la evaluación del impacto ambiental encontramos una referencia en su artículo 33. • <i>Art. 33.-</i> Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la autoridad competente, cualquier persona podrá consultar el expediente correspondiente.... • En lo relativo a investigación y educación ecológica tenemos al artículo 41. • <i>Art. 41.-</i>(...) Para ello, se podrán celebrar CONVENIOS con instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones del sector social y privado, investigadores y especialistas en la materia.

NORMAS DISPERSAS DE PARTICIPACION SOCIAL

TITULO	CAPITULO	ARTICULO
SEGUNDO Areas Naturales Protegidas.	II. Categorías, declaratorias y ordenamientos de áreas naturales protegidas.	<p>Art. 47.- En el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, PARTICIPARAN SUS HABITANTES de conformidad con los ACUERDOS DE CONCERTACION que al efecto se celebren con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección de los ecosistemas.</p> <p>Art. 66.- (...) La propia Secretaría, con la participación de las demás dependencias competentes, de la Comisión Nacional de Ecología, y en su caso de la Comisión Nacional Forestal, propondrá LA CELEBRACION DE ACUERDOS DE COORDINACION con los gobiernos estatales y municipales y CONVENIOS DE CONCERTACION con los sectores social y privado, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.</p> <p>Art. 67.- Los acuerdos de coordinación a que se refiere el artículo anterior regularán las materias que se estimen necesarias, entre otras:</p> <p>... V. Las formas y esquemas de CONCERTACION con la comunidad, los grupos sociales y los grupos científicos y académicos.</p>
	III. Flora y fauna silvestres y acuáticas.	<p>Art. 79.- Para la protección y aprovechamiento de la flora y fauna silvestres y acuáticas se considerarán los siguientes criterios:</p> <p>... VZ. LA CONCERTACION CON LA COMUNIDAD para propiciar su participación en la conservación de especies.</p>
TERCERO Aprovechamiento racional de los elementos naturales.	I. Aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos.	<p>Art. 96.- La Secretaría en coordinación con la Secretaría de Pesca y, en su caso, con la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, expedirá las normas técnicas para la protección de los ecosistemas acuáticos y PROMOVERA LA CONCERTACION DE ACCIONES de protección y restauración de los ecosistemas acuáticos con los sectores productivo y las comunidades.</p>

NORMAS DISPERSAS DE PARTICIPACION SOCIAL

TITULO	CAPITULO	ARTICULO
<p>CUARTO Protección al ambiente.</p>	<p>II. Prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos.</p>	<p>Art. 117.- Para la preservación y control de la contaminación del agua se considerarán los siguientes criterios:</p> <p>...</p> <p>II. Corresponde al Estado y a la Sociedad prevenir la contaminación de ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos y corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo.</p> <p>...</p> <p>V. LA PARTICIPACION Y CORRESPONSABILIDAD E LA SOCIEDAD es condición indispensable para evitar la contaminación del agua.</p>
	<p>III. Prevención y control de la contaminación del suelo.</p>	<p>Art. 134.- Para la prevención y control de la contaminación del suelo, se considerarán los siguientes criterios:</p> <p>I. Corresponde al Estado y a la Sociedad prevenir la contaminación del suelo.</p>

Fuente: LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE.

En dichos cuadros, podemos observar el enfoque con el cual se maneja y permite la participación social en la gestión ambiental. Básicamente es en acciones de colaboración y sobre todo de vigilancia y concientización la forma en que se contempla a la participación social.

2.3.2.3.2. Normas reguladas en forma sistemática.

Las normas de la LGEEPA que regulan en forma sistemática la participación social en la gestión ambiental, están presididas por el artículo 157 a 159 del título V, relativo a la participación social.

Esta participación se contempla principalmente en los siguientes rubros:

1. La formulación de la política ecológica.
2. La aplicación de sus instrumentos.
3. Las acciones de información y vigilancia.
4. En general en las acciones ecológicas que emprenda el mismo Gobierno Federal.

Todo ello sin perjuicio de participar en la propuesta de iniciativas de leyes a través de sus representantes, y la creación de Normas Oficiales Mexicanas por medio de la participación en el Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental.

Asimismo en el Título sexto de Medidas de control y de seguridad encontramos a la denuncia popular, la cual es regulada en su capítulo VII de los artículos 189 a 194.

Esta institución es otra forma más que tienen los grupos, sectores e individuos para participar en la gestión ambiental, toda vez que con ella se contribuye a la vigilancia en el cumplimiento de la normatividad ambiental. Esta figura será analizada en el capítulo 4, punto 4.4 del trabajo, razón por la cual no entramos a su estudio en este punto.

Para su mejor manejo, hemos concretado en el siguiente cuadro dichas normas, las cuales como podemos ver, regulan de manera coherente y sistemática la posibilidad de incidir y participar en la gestión ambiental de nuestro país.

NORMAS CODIFICADAS DE PARTICIPACION SOCIAL

TITULO	CAPITULO	ARTICULO
QUINTO Participación Social.		<p>Las normas que regulan en forma sistemática la participación social en la gestión ambiental, son los contenidos de los artículos 157 a 159 del Título V relativo a la "participación social".</p> <p>En el artículo 157 se establece que el Gobierno Federal promoverá la participación y responsabilidad de la sociedad, en los siguientes campos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La formulación de la política ecológica. 2. La aplicación de sus instrumentos. 3. Las acciones de información y vigilancia. 4. En general, en las acciones ecológicas que emprenda el mismo Gobierno Federal.
		<p>En el artículo 158 dispone que, para ese efecto, la Secretaría llevará a cabo las siguientes acciones:</p> <p>I. Convencios, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática a representantes de las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, de las comunidades, de instituciones educativas, de instituciones privadas no lucrativas y de otros representantes de la sociedad, para que manifiesten su opinión y propuestas;</p> <p>II. Celebración CONVENIOS DE CONCERTACION con organizaciones obreras para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con organizaciones campesinas y comunidades rurales para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento racional de los recursos naturales; con organizaciones empresariales, en los casos previstos en esta ley para la protección del ambiente; con instituciones educativas y académicas, para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas; así como representaciones sociales y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;</p>

NORMAS CODIFICADAS DE PARTICIPACION SOCIAL

TITULO	CAPITULO	ARTICULO
		<p>III. Promoverá la CELEBRACION DE CONVENIOS con los diversos medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones ecológicas. Para estos efectos se buscará la participación de artistas, intelectuales, científicos y en general de personalidades cuyos conocimientos y ejemplos contribuyan a formar y orientar a la opinión pública.</p> <p>IV. Promoverá el establecimiento de RECONOCIMIENTOS a los esfuerzos más destacados de la sociedad para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente, y</p> <p>V. Impulsará el fortalecimiento de LA CONCIENCIA ECOLOGICA, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos. Para ello, la Secretaría podrá, en forma coordinada con los estados y municipios correspondientes, CELEBRAR CONVENIOS DE CONCERTACION CON COMUNIDADES URBANAS Y RURALES, así con diversas organizaciones sociales.</p>
<p>SEXTO Medidas de control y de seguridad.</p>	<p>VII. Denuncia popular</p>	<p>En dicho título encontraremos a la DENUNCIA POPULAR, la cual es regulada de los artículos 189 a 194. Esta institución es otra forma más que tienen los grupos, sectores e individuos para participar en la gestión ambiental toda vez que con ella se contribuye a la vigilancia en el cumplimiento de la normatividad ambiental.</p> <p>Dos artículos, con la esencia de la denuncia popular: el 189 y 190.</p> <p>Art. 189.- Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría o ante otras autoridades federales o locales según su competencia, todo hecho, acto u omisión de competencia de la Federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente ley, de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico ...</p> <p>Art. 190.- La denuncia popular podrá ejercitarse POR CUALQUIER PERSONA, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar <u>la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante.</u></p>

Fuente: LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

2.3.3. Programa Nacional para la Protección al Medio Ambiente 1990-1994.

El Programa Nacional para la Protección al Medio Ambiente 1990-1994 (PNPMA) fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de julio de 1990. Dicho programa es, como ya vimos, establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994.

La presente administración ha realizado grandes esfuerzos para desplegar una política ecológica orientada a alcanzar el objetivo general derivado del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

En él se establece que la planeación y ejecución de la acción gubernamental y de todos los nuevos procesos tomará en cuenta como premisa básica que los recursos naturales son patrimonio estratégico para la soberanía nacional y reserva fundamental para las nuevas generaciones.

El PNPMA reconoce que, para lograr el propósito establecido, requiere mejorar los sistemas productivos y transformar algunos hábitos y prácticas de la sociedad. Plantea también que los resultados no podrán darse en lo inmediato, sino a través de una gestión que con base en un horizonte de largo plazo considere la participación apropiada de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado.

Además, el PNPMA indica que se mantendrá el establecimiento de las bases para lograr soluciones integrales que ataquen el origen de los problemas y no solamente sus consecuencias. Dicha concepción tiene sus antecedentes en las reformas a los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales elevaron a rango constitucional la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico; así como en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que recoge la decisión política de enfrentar los problemas ecológicos sumando los esfuerzos del Estado y la sociedad.

2.3.3.1 Objetivo general del PNPMA.

Armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del ambiente, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Sus objetivos específicos son:

- * Hacer del ordenamiento ecológico del territorio nacional un elemento eficaz de protección del medio ambiente, armonizando el desarrollo social en su conjunto, con la vocación natural del suelo.**
- * Procurar que los proyectos de obra y las actividades del desarrollo nacional se sujeten a criterios estrictos de cuidado ambiental.**
- * Mejorar la calidad del aire, especialmente en las zonas de alta concentración demográfica .**
- * Detener y revertir la contaminación del agua, preservar su calidad y propiciar su aprovechamiento óptimo.**
- * Prevenir y controlar la contaminación del suelo, mediante el tratamiento adecuado de los desechos sólidos municipales e industriales y el manejo correcto de sustancias peligrosas.**
- * Asegurar la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales y el equilibrio de los ecosistemas.**
- * Fortalecer el marco jurídico ecológico con un enfoque integral, para impedir acciones que dañen el medio ambiente y los recursos naturales.**
- * Contribuir a que la educación se constituya en un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, consolidando esquemas de**

comunicación que promuevan la iniciativa comunitaria.

- * Utilizar los avances científicos y tecnológicos para mejorar el medio ambiente, estableciendo la estructura que apoye el desarrollo de procesos productivos que no deterioren los ecosistemas.
- * Asegurar la PARTICIPACION Y LA CORRESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD en la protección del medio ambiente.
- * Fortalecer la vinculación y cooperación internacional que permita el intercambio y los apoyos recíprocos para la solución de los problemas ecológicos..

El sector ambiental en México ha dispuesto políticas, estrategias y programas vinculados con las diferentes instancias del desarrollo económico y social del país.

Los problemas ambientales son abordados en ellos de manera importante; el mismo programa reconoce que los problemas ambientales son provocados por el conjunto de actividades humanas, por ende, su solución sólo puede darse de manera corresponsable entre el Estado y la ciudadanía.¹⁰⁷

Entre las metas que el programa establece, en lo referente a participación social, son las siguientes: "En coordinación con los gobiernos locales, se promoverá la instalación de consejos de participación ciudadana, que impulsen a la población en tareas que atiendan los problemas ecológicos. El saneamiento y orden urbano serán un elemento fundamental al que contribuyan la sociedad. Se concertará una participación más decidida con empresarios, comerciantes, sindicatos, asociaciones civiles y otras

¹⁰⁷ Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994. Secretaría de Desarrollo Social. México, 1990, p.31.

organizaciones, para erradicar y prevenir los desajustes ecológicos y ambientales. Se instaurarán reconocimientos y estímulos para quienes se destaquen en esta labor.

Se establecerán campañas que promuevan el ahorro de combustibles y de agua. De la misma manera, se inducirá una mayor participación social en la recolección, manejo y disposición final de la basura, así como en el control del ruido.

En la totalidad de los estados de la Federación se perfeccionarán los mecanismos de denuncia popular en materia ecológica. ¹⁰⁰

2.3.4. Reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Según hemos visto, nuestra legislación ambiental vigente, está integrada entre otros, por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y sus reglamentos, la mayoría de estos, expedidos para reglamentar dicha ley, salvo tres de ellos, que como ya veremos, eran reglamentarios dos de ellos de la Ley Federal para Prevenir la Contaminación de 1971 y el otro de la Ley Federal para la Protección al Ambiente de 1982.

Lo importante de cada uno de ellos para nuestro trabajo, es ver si contemplan y estimulan la participación social en la gestión ambiental.

2.3.4.1. En materia de impacto ambiental.

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de junio de 1988. Su objeto es reglamentar a la LGEEPA en lo referente al impacto ambiental. Dicho reglamento regula el procedimiento de manifestación y evaluación de impacto ambiental al que debe someterse toda obra

¹⁰⁰ Ibid, p.56.

u actividad pública o privada que pueda causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones señalados en el reglamento y normas oficiales para proteger al ambiente.

Consta de 51 artículos y siete capítulos, de los cuales nos interesa el capítulo V "de la consulta a expedientes" dentro del cual el artículo 39 establece que cualquier persona podrá "consultar" los expedientes de evaluación de impacto ambiental. Lo cual es una forma en que se estimula la participación de la sociedad, ya que se le dá "aunque sea en teoría" la posibilidad de informarse sobre las obras y actividades que se considera causan daños al ambiente. Asimismo el artículo 41 de dicho capítulo establece que "cualquier persona" que considere que en la realización de obras u actividades se daña el ambiente, podrá solicitar a la Secretaría para que le requiera al responsable la presentación de una manifestación de impacto ambiental, lo cual refuerza no sólo la idea de que el ciudadano esté informado, sino que consolida el control y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental, convirtiéndose el ciudadano "en inspector" por así decirlo de las empresas e industrias, para que cumplan la legislación ambiental; por ello consideramos este artículo junto con el 39, como bases de la participación social. Esto será retomado en el capítulo 4 cuando hablemos de la denuncia popular.

2.3.4.2. En materia de residuos peligrosos.

El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de junio de 1988. Su objeto es reglamentar a la LGEEPA, en lo que se refiere a residuos peligrosos,¹⁰⁹ desde su generación, manejo y disposición final y tratamiento.

¹⁰⁹ Por residuo peligroso de acuerdo a lo que establece la LGEEPA en su artículo 3o., fracción XXVII se entiende todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, tóxicas, venenosas, reactivas, explosivas, inflamables, biológicas infecciosas o irritantes, representan un peligro para el equilibrio ecológico, transportación y disposición final de los mismos.

La materia de residuos peligrosos de conformidad con la LGEEPA, es de carácter federal. Dicho reglamento contiene 63 artículos, divididos en cinco capítulos.

El capítulo importante desde el punto de vista de la participación, es el capítulo V referente a las "medidas de control y de seguridad y sanciones"; en específico el artículo 63 en el que se establece que toda persona podrá denunciar ante la Secretaría todo hecho, acto y omisión que produzca desequilibrio ecológico o daño al ambiente contraviniendo las disposiciones de la ley y el reglamento. Este artículo como ya vimos forma parte del sistema de denuncia popular que la propia LGEEPA contempla en su Título Sexto, capítulo VII en el cual se "faculta a cualquier persona a denunciar actos, hechos u omisiones que dañen el ambiente o que contravengan la legislación ambiental. Por ello es que consideramos que el reglamento en cuestión sí contempla la participación social bajo la figura de la denuncia popular.

2.3.4.3. En materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera.

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1988. Su objeto es reglamentar a la LGEEPA, en lo que se refiere a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera y establecer el ejercicio de las atribuciones que en esta materia tienen de manera concurrente la Federación, los estados y municipios. Está integrada de 52 artículos y cinco capítulos. Los capítulos que nos interesan son el Primero de "Disposiciones Generales", que en su artículo 7o. fracción XIV establece que "compete a la Secretaría el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de los medios de comunicación masiva y promover la participación social para la prevención y control de la contaminación a la atmósfera."

El otro capítulo importante es el V "de las medidas de control y de seguridad y sanciones" que en su artículo 52 establece "que toda persona podrá denunciar ante la Secretaría o ante otras autoridades federales o locales según su competencia, todo hecho, acto u omisión de competencia de la Federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente ...". Como podemos ver, se prevé la participación comunitaria nuevamente bajo la figura de la "denuncia popular" y como una forma o medida de control y vigilancia.

2.3.4.4. En materia de prevención y control de la contaminación de aguas.

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de prevención y control de la contaminación de aguas fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de marzo de 1973; siendo uno de los tres reglamentos anteriores a la LGEEPA, pero que siguen vigentes (dicho reglamento corresponde a la Ley ambiental de 1971). Su objeto es regular lo que se refiere a la prevención y control de la contaminación de las aguas, cualquiera que sea su régimen legal. Consta de 70 artículos y nueve capítulos.

El capítulo que nos interesa estudiar es el VIII "de acción popular" la cual es el antecedente inmediato de lo que la LGEEPA regula como "denuncia popular"; esta acción se regula por los artículos 66 al 69 y se establece conforme al artículo 66 que la acción popular para denunciar la existencia de alguna de las fuentes de contaminación a que se refiere este reglamento, se ejercerá por cualquier persona..."

2.3.4.5. En materia de contaminación originada por la emisión del ruido.

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de contaminación originada por la emisión del ruido fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1982;

siendo uno de los tres reglamentos anteriores a la LGEEPA, pero que siguen vigentes (dicho reglamento corresponde a la Ley ambiental de 1982). Su objeto es regular lo que se refiere a emisión contaminante de ruido, proveniente de fuentes artificiales. La autoridad competente en su aplicación es la Secretaría de Salud. Consta de 79 artículos y nueve capítulos. El capítulo que analizaremos es el VIII "de la acción popular" que regula al igual que el anterior reglamento, de los artículos 70 al 72 la acción popular, la cual como ya vimos, no es más que la denuncia popular actualmente regulada por la LGEEPA.

De acuerdo al artículo 70 "la acción popular para denunciar la existencia de alguna de las fuentes de contaminación a que se refiere este reglamento, se ejercitará por cualquier persona..."

2.3.4.6 En materia de contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de enero de 1979; siendo uno de los tres reglamentos anteriores a la LGEEPA, pero que siguen vigentes (dicho reglamento corresponde a la Ley ambiental de 1971). Su objeto es regular lo que se refiere a contaminación del mar, de acuerdo a lo que dispone el Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias. La autoridad competente en su aplicación es la Secretaría de Marina. Consta de 34 artículos y seis capítulos. En ninguno de sus capítulos ni artículos se contempla la posibilidad de la participación social ya sea en actos de denuncia o vigilancia. Tal vez por ello, lo que sucedió con el Barco Betula en 1992; caso en el que no se tomó en cuenta la movilización social que dicho accidente causó. Este reglamento consideramos debe ser revisado

y actualizado o sustituido por un nuevo reglamento más acorde a nuestra legislación ambiental vigente.

2.3.4.7. En materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada .

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de contaminación originada por vehículos automotores en la zona metropolitana fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1988. Su objeto es la regulación del sistema de verificación obligatoria de emisiones, gases, humos y partículas contaminantes de los vehículos que circulan en la zona metropolitana del D.F.

Conta de 45 artículos y cuatro capítulos, pero en ninguno de ellos se hace alusión o se contempla la participación social en el control y vigilancia de la normatividad ambiental en la materia. Consideramos que este reglamento al igual que el anterior debe contemplar y permitir actos de "denuncia" por la falta de observancia de la ley y este reglamento.

En el caso de este reglamento, así como en el de ruido, se aplica de manera supletoria y complementaria la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo relativo a "denuncia popular", la cual como ya vimos, la regula en su título sexto, capítulo VII. Esto es posible, toda vez, que el artículo 189 de la ley, establece que la denuncia popular procede contra todo hecho, acto u omisión que dañe el ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente ley Y DE LOS DEMAS ORDENAMIENTOS QUE REGULEN MATERIAS RELACIONADAS CON LA PROTECCION DEL AMBIENTE Y LA PRESERVACION Y RESTAURACION DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO ...

Tal es el caso de ambos reglamentos, los cuales no obstante no prevén y regulan la denuncia o acción popular, pueden ser objeto de ellas, conforme al artículo 189 en cita. Claro está, que lo ideal, es que ambos reglamentos "contemplen" y consideren dicha figura, para así no dejar lugar a dudas, ni de aplicación supletoria de la LGEEPA.

Como podemos observar, en términos generales todos los reglamentos de la LGEEPA contemplan y permiten la participación de la comunidad, bajo la figura de la "denuncia popular" la cual a su vez es regulada por la propia Ley.

Como veremos en el capítulo cuarto, cuando hablemos de la participación social en la gestión ambiental, y las formas bajo las que se realiza, entenderemos la importancia de que se contemple dicha figura -la de la denuncia o acción popular-, ya que es uno de los instrumentos de participación en la gestión ambiental más importantes y donde mayor avance se ha tenido.

CAPITULO TERCERO
LA GESTION AMBIENTAL
EN MEXICO

Como observamos en el capítulo 1, la gestión ambiental es un conjunto de actividades humanas que tienen por objeto la ordenación del ambiente, usando para ello la política, el derecho y la administración ambientales.

Hemos visto también que dicha gestión está a cargo, de manera corresponsable, del gobierno y la sociedad, toda vez que se ubica a la gestión ambiental como medio para alcanzar los fines que el Estado mexicano se ha planteado.¹¹⁰

Es por ello que en este capítulo analizaremos como es atendida y abordada la gestión ambiental por parte de la administración pública federal.

Para ello es necesario recordar que el gobierno actúa a través de la administración pública, por eso su estudio. La administración en el servicio público busca el cuidado, conservación, atención de los bienes públicos y de los intereses colectivos.

Por su índole esencialmente instrumental, "la administración pública tiene como único fin o razón de ser el de realizar o alcanzar los fines políticos del gobierno. Si gobernar es fijar metas, propósitos o políticas, administrar es poner los medios para la realización concreta o conquista de tales objetivos. Luego, la administración sirve a los fines del gobierno."¹¹¹

Uno de los fines del Gobierno y del Estado mismo es la protección ambiental y el equilibrio ecológico; por ello parte de la actividad pública se encarga de atender y aplicar la gestión ambiental en México. La administración pública es una herramienta o instrumento que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de la sociedad.¹¹²

¹¹⁰ Muchos autores coinciden en formular de manera sencilla como fines del Estado, el bienestar del individuo y de la comunidad. De donde observamos que no se puede hablar de bienestar si no se vive en un medio ambiente sano y adecuado para la comunidad. Por ello la gestión ambiental es prioritaria para conservar y elevar el nivel y calidad de vida de la población. Los fines del Estado se pueden estudiar en la obra de Serafin Ortiz Ramírez, "Derecho Constitucional", Editorial Cultura, T.G., S.A., México, 1961, pp. 160 a 168.

¹¹¹ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991, p.17.

¹¹² *Ibid.*, p. 18.

La función administrativa no se circunscribe únicamente a la función de ejecutar la Ley. La administración pública es la máxima institución política cuya actividad implica una compleja acción encaminada a fijar los métodos, normas y aún tácticas, que regulan la actividad administrativa, es decir, que pone en marcha los elementos operativos que hacen posible la consecución del bien común, en un campo de acción superior y más elástico al que establece el orden jurídico de un país.¹¹³ La administración pública es la acción del Estado encaminada a la realización de sus fines. El derecho ecológico o ambiental cae sustancialmente dentro del campo del derecho administrativo y por ende objeto de la administración pública.¹¹⁴

3.1. La organización de la gestión ambiental en México: Centralización y descentralización.

Hasta 1987 el régimen de gestión ambiental en México era eminentemente centralizado. La reforma del artículo 73 Constitucional (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987), fijó las bases para el establecimiento de un sistema de concurrencia sobre la materia. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) se encargó de establecer ese sistema mediante una distribución de las atribuciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, entre la federación, las entidades federativas y los municipios. Las leyes locales completan este sistema de concurrencia a través de la división de las atribuciones locales entre los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Anteriormente era un sistema centralizado toda vez que la gestión ambiental estaba a cargo de la Federación, quien a través del Consejo de Salubridad General en un principio y después por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General eran la autoridad en la materia.

¹¹³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa. Tercera edición. México, 1965, p.17.

¹¹⁴ Por derecho administrativo puede conceptuarse a la rama del derecho público cuyo objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares.

El Consejo de Salubridad General es establecido por la Constitución Federal, y con facultades de decisión y ejecución inmediatas cuando se trata de proteger a la salud humana (artículo 73 fracción XVI). En esta primera etapa encontramos el tipo o etapa de derecho ecológico donde lo que se protege es la salud humana (ver capítulo 2, punto 2.3.1).

Posteriormente, el 29 de enero de 1972 se crea la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; dicha subsecretaría era un órgano administrativo creado expresamente para la protección ambiental. Esta centralización administrativa fue completada o complementada con la creación de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (Diario Oficial de la Federación de 25 de agosto de 1978). Esta comisión tenía encomendada "la planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, la investigación, estudio, prevención y control de la contaminación, el desarrollo urbano, la conservación del equilibrio ecológico y la restauración y mejoramiento del ambiente."¹¹⁵ Todo ello al amparo de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971.

Ya con la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 y reformada en 1984, se omitió mencionar al Consejo de Salubridad General al lado de la "nueva" Secretaría encargada del medio ambiente: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). Esta última fue la encargada hasta 1987 de manera única de la gestión ambiental en el país.

De todo lo anterior se demuestra que México contaba con un centralismo administrativo en la gestión ambiental. Se llama centralización administrativa a la subordinación estricta y directa de los órganos públicos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, competencia y ejercicio de sus funciones para satisfacer las necesidades públicas. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se concentran articulados en un orden jerárquico dependientes del Poder Central.¹¹⁶

¹¹⁵ Cabrera Acevedo, Lucio. El Derecho de Protección al Ambiente. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981, p.82, 86.

¹¹⁶ Serra Rojas, Andrés, Op.Cit. p.4.

A raíz de las reformas del 10 de agosto de 1987 al artículo 73 Constitucional, la protección al ambiente es materia concurrente entre la Federación, los Estados y los municipios, creándose así un sistema descentralizado de la gestión ambiental (aunque como ya veremos esto acarrea problemas en cuanto a competencias).

Cabe recordar que descentralización no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.¹¹⁷

La descentralización forma parte del sistema moderno de instituciones políticas, gobernadas por los más recientes principios de derecho constitucional y administrativo. Este tipo de instituciones descarga al poder público de muy pesadas funciones que pueden manejarse bajo procedimientos técnicos muy eficaces e idóneos y sin los inconvenientes de la acción burocrática centralizada.

3.2. La distribución de competencias entre la federación, los estados y municipios.

La Federación está compuesta de la Federación propiamente dicha y de los Estados miembros, lo que trae como consecuencia inmediata la existencia necesaria de dos clases de gobiernos en un mismo ámbito espacial, es decir, en un mismo territorio: el gobierno de la Federación o nacional y el gobierno de cada uno de los Estados, los cuales actúan separadamente con facultades y poderes propios, dentro de los límites y en los términos que fija la Ley Fundamental.

Cada gobierno es independiente y tiene sus órganos y poderes propios: la Federación desempeña funciones concedidas expresamente por la Constitución General; en tanto que los Estados, por medio de sus Constituciones particulares y por medio de sus autoridades respectivas, realizan todas las funciones que no le fueron conferidas a la Federación.¹¹⁸

¹¹⁷ Ibid, p.482.

¹¹⁸ Ortiz Ramírez, Serafin. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Cultura, T.G.S.A. México, 1961, p.284.

Los Estados miembros, de acuerdo con la teoría jurídico-política y con lo previsto en el artículo 124 Constitucional, tiene todas las facultades que no están expresamente conferidas por la Constitución General a los poderes federales.

Normalmente hablamos de "los tres niveles de gobierno" cuando nos referimos a los ámbitos de competencia federal, estatal y municipal. Lo cual no es del todo correcto, ya que al referimos así hablamos de una relación vertical y de jerarquías, lo cual no es siempre así, ya que como vimos hay atribuciones exclusivas de los estados y de los municipios, por lo cual no se dá esa relación vertical, sino horizontal, ya que en ciertos campos de autoridad es la única y absoluta.

a) Visión tradicional de los tres niveles de gobierno



(vertical)

b) Visión moderna y específica en ciertos campos



(horizontal)

Nuestra Constitución parte de la ficción de que el estado federal surge por un pacto entre Estados preexistentes que delegan ciertas facultades al gobierno central y se reservan las no conferidas expresamente,¹¹⁹ consagrando en el artículo 124 lo siguiente:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

¹¹⁹ Debemos recordar que la idea esencial del federalismo es unir lo que está disperso; más en el caso mexicano fué a la inversa: para dividir lo que estaba unido.

De ahí deriva que la federación solo tiene las facultades que expresamente sean conferidas por la Constitución General. Sin embargo, existen las facultades implícitas, que es a manera, puerta de escape por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro, para ejercitar facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados.¹²⁰ Nos referimos a la última fracción del artículo 73 Constitucional que consagra las llamadas facultades implícitas.

Estas facultades implícitas son interesantes porque en ellas encuentra su base y fundamento la Federación para ampliar su esfera de acción a multitud de actividades, aún las que podrían corresponder a los Estados.

Dicha fracción es la XXX, que señala:

"El Congreso tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

3.2.1. Facultades concurrentes y facultades coincidentes.

Otra excepción al principio de facultades expresas consagradas por el artículo 124 la encontramos en las facultades llamadas concurrentes.

Como las expresas e implícitas, su origen lo encontramos en los Estados Unidos, aun cuando no en su Constitución sino en su jurisprudencia y en su doctrina, de donde han sido tomadas para implantarlas en nuestro sistema constitucional.¹²¹

¹²⁰ Serafín Ortiz Ramírez, Op. Cit., p.285.

¹²¹ Las facultades concurrentes no están consagradas por la Constitución Norteamericana sino por la jurisprudencia y por la doctrina. "La mera concesión de un poder al Congreso dijo la jurisprudencia - por la autorizada voz de Marshall- no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado". Estas facultades son ampliamente estudiadas por el Maestro Felipe Tena Ramírez en su obra "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, Décimo primera edición, México 1972, pp. 127 y 128.

Estas facultades reciben el nombre de concurrentes porque las pueden ejercitar los Estados, en tanto no las ejercita la Federación, es decir son facultades concedidas a la Federación; pero si ella no las lleva a cabo, entonces quedan facultados los Estados miembros para efectuarlas. Para que los Estados puedan realizarlas existe la condición de que la Federación no las realice (la llamada doctrina del silencio del Congreso).

De lo anterior podemos ver que la esencia de la concurrencia es que cuando la Federación no realiza la facultad, los Estados pueden realizarla.

Como vemos en el caso de nuestro país no es con ese "espíritu" como entendemos a la concurrencia. Las facultades concurrentes con que contamos propiamente deberían llamarse coincidentes y son las que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los Estados; por esta característica especial constituyen una "excepción" al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, dándose el caso que una misma facultad sea ejercitada por dos jurisdicciones. En México, país de régimen federal precario y ficticio en algunos casos, las facultades concurrentes en estricto sentido no han prosperado, "ellas sólo son producto de regímenes federales en los que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alertas para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión." ¹²² Sin embargo, como ejemplo de facultades coincidentes, para efectos de estar acordes con el texto constitucional y con el de la LGEEPA, seguiremos considerándolas como facultades concurrentes y no como coincidentes.

3.2.2. Concurrencia en materia ambiental.

Como hemos visto ya, en materia ambiental existe concurrencia. Ella se encuentra establecida en la fracción XXIX-G del artículo 73 Constitucional, que señala:

¹²² Ortiz Ramírez, Serafin. Op.Cit., p.288.

"El Congreso tiene facultad:

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

De lo anterior observamos que es una facultad concedida a los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios, los cuales en el ámbito de sus respectivas competencias tienen a su cargo la gestión ambiental.

Con ello se descentraliza la función que antes era exclusiva de la Federación. La ley federal que establece dicha concurrencia, en cumplimiento al artículo 73 fracción XXIX-G, es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual sienta las bases para ejercerla.

El sistema de concurrencia que establece la LGEEPA tiene su punto de partida en la distinción que hace la ley entre los "asuntos de alcance general en la Nación" o "asuntos de interés de la Federación", que quedan reservados a ésta y "los demás asuntos", que competen a los estados y municipios "conforme a las facultades que ésta y otras leyes les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación en sus respectivas circunscripciones" (artículo 4o.). En consecuencia, los asuntos que no están incluidos en la esfera de las atribuciones de la Federación, deben entenderse reservados a los Estados y Municipios, pero conforme a las facultades que la LGEEPA y otras leyes les otorgan.

En su artículo 5o. en 21 fracciones se establece cuales son asuntos generales en la nación o de interés de la Federación. Cabe señalar que no es una lista casuística y limitativa, toda vez que en la fracción III deja la puerta abierta para que sea de interés federal un asunto: "Los que por naturaleza y complejidad requieran de la participación de la federación". Lo cual le concede la facultad discrecional de decidir si la toma o no (si le conviene o no atenderlo).

En su artículo 6o. establece las facultades que sean competencia de las entidades federativas y municipios; las cuales serán distribuidas entre ambas por sus respectivas leyes locales (salvo las expresamente conferidas a los municipios por el artículo 115, fracción V, Constitucional).

De lo anterior concluimos que la gestión ambiental será federal cuando:

- 1.- Sea de interés general en la Nación o de interés de la Federación; y
- 2.- Cuando así lo establezcan otras leyes.

Por lo que a los estados y municipios les compete la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción de las entidades federativas y de los municipios, salvo cuando se refieran a asuntos reservados a la Federación por la LGEEPA u otras leyes (fracción II del artículo 6o. de la LGEEPA).

Lo cual a su vez permite que asuntos de jurisdicción local o municipal sean o puedan ser de interés de la Federación o de alcance general de la nación (tal es el caso cuando se afecta el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas; caso en el cual los Estados afectados no son competentes, sino la Federación; tal es el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde intervienen tres sujetos: Estado de México, Distrito Federal y la Federación por tener la sede de sus poderes en la Ciudad de México).

Es decir, la regla general a aplicar es: "todo lo que no sea de interés de la Federación o de alcance general de la Nación se entiende reservada a los Estados y Municipios."

Ahora, para saber qué es de "alcance general en la Nación" o de "interés de la Federación", debemos de atender a la LGEEPA y demás leyes federales

relacionadas con medio ambiente y recursos naturales. Esto trae una serie de problemas que a continuación veremos.

Todo esto es sano, ya que justo y lógico es que si un problema acontece en "x" Estado o municipio, sea esa autoridad la que se encargue de atenderlo y resolverlo; no esperando a que tenga que ser la Federación la que lo venga a resolver (lo cual no solo trae un burocratismo excesivo, sino ineficiencia y retardo en la atención de los problemas). Además, la LGEEPA "permite" que la Federación discrecionalmente decida a su juicio si interviene en problemas ambientales estatales o municipales; lo cual desde cierto punto de vista es sano, ya que hay problemas locales tan graves que se requiere del apoyo de la Federación. El caso es que como es discrecional, no se le puede obligar a que apoye, dándose casos en que se requiere su intervención pero a la Federación no le conviene o no quiere (por cuestiones políticas o financieras) y se "hace la desentendida". Tal fue el caso del barco "Betula" en 1993 o las toneladas de pescado muerto en Veracruz por la "marea roja" en diciembre de 1994.

El verdadero problema de la concurrencia en competencias es que "se vuelve una papa caliente" que se echan entre unos y otros a fin de que "sea el otro" el que resuelva "pues también le compete". Lo cual acarrea que muchas veces entre ver quien es competente, quien lo quiere atender, o como se van a coordinar, los problemas quedan son atender (ejemplo, la basura que existe en los límites entre dos municipios).

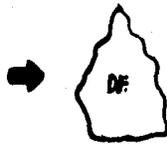
Pero tal vez lo más grave sea (por la complejidad de los problemas ambientales) que hay ciertos problemas que en su origen son de cierta competencia y en su final son de otra. Ejemplo de ello son los residuos sólidos (basura), la cual se divide en orgánica e inorgánica, peligrosos y no peligrosos. Pero vamos a desglosar.

Imaginemos que en el Estado de México se produzcan al día 15 mil toneladas de residuos; supongamos que 10 mil toneladas son residuos no peligrosos y 5 mil toneladas son peligrosas; de acuerdo a la LGEEPA las 10 mil

toneladas no peligrosas le compete al Estado su tratamiento y disposición final, pero las 5 mil toneladas peligrosas es materia federal, por lo que en un mismo problema tienen que intervenir dos autoridades distintas.

Esto se complica más cuando en el problema intervienen dos o más sujetos (ejemplo el agua), pero veámoslo:

- a) El agua es materia federal; ella lo asigna a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA) al Distrito Federal.



CNA (órgano administrativo federal) asigna al D.F.

- b) Al asignarle el agua al D.F. su manejo se vuelve local

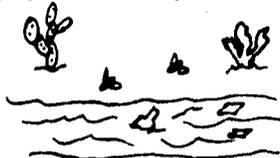


D.F. usa sus aguas y las contamina

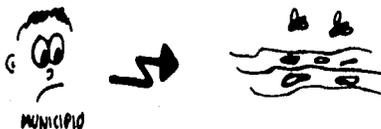
- c) Una vez utilizadas esas aguas, ya todas contaminadas, el D.F. las "envía" por el drenaje profundo al río Tula (Hidalgo)



d) Esas aguas llegan a Hidalgo a través del río Tula (materia federal) y contaminan las tierras y aguas del estado (que son materia local y municipal)



e) Y es al gobierno estatal y a sus municipios los que les toca "tratar" y "disponer" de esas aguas contaminadas que llegan del D.F.



Creemos que en este caso se ve claro como las competencias son un problema, toda vez que:

1. El D.F. es quien cobra "derechos" a los usuarios de esa agua por el uso y descarga.
2. Es el D.F. quien la contamina y la envía a Hidalgo.
3. Y es Hidalgo el que sin cobrar un "quinto" por el uso de esa agua, ni por recibirla, el que se debe encargar del problema utilizando para ello recursos materiales y financieros propios, lo cual no es justo.

Muchos problemas ambientales en México por ello no se resuelven: por problemas de concurrencia (entre niveles de gobierno o entre un mismo nivel).

Sólo y para terminar con el punto, dejamos un ejemplo apto "para iniciados": Un ejido (materia agraria-federal) donde hay bosques (materia forestal-federal) sobre la cual pasan ductos de PEMEX (federal) y en la cual hay un río (federal) contaminado por aguas jabonosas del municipio (materia municipal). En él intervienen los siguientes sujetos: SARH, tribunales agrarios, PEMEX, SEMIP, Comisión Nacional del Agua y el Municipio en cuestión. ¡Vaya problema de concurrencia y coordinación!

3.3. La organización de la gestión ambiental a nivel federal.

La forma como se ha incorporado la función de la protección del ambiente a nivel federal, tiene que ver con la estructura de la Federación y, en especial, con su estructura administrativa, pero también con las modificaciones que se le han hecho para dar cabida a la gestión ambiental.¹²³

La concentración de la gestión ambiental en la Federación implica que todos sus aspectos administrativos están a cargo del Presidente de la República y, por consecuencia, de la Administración Pública Federal.

La manera como se inserta la gestión ambiental en la estructura de la Administración Pública Federal está regulada entonces por la ley Orgánica de esa administración, que distribuye las respectivas competencias entre las dependencias que la integran. Sin embargo, el tema de la distribución de las competencias no se agota con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), ya que existen otras disposiciones sobre competencias en diversos ordenamientos jurídicos.

El modelo de la gestión ambiental establecido actualmente en la LOAPF es la expresión de un proceso de transición iniciado en 1972, bajo la vigencia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, con la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental. Ella regulada por la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971 y posteriormente la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.

La primera de estas leyes como ya vimos, transformó la prevención y el control de la contaminación ambiental en una función del Ejecutivo Federal, de manera centralizada.

¹²³ Ver parte introductoria del capítulo, en donde se define a la Administración Pública.

Ya con la segunda Ley en 1982, cambia el esquema administrativo de la gestión ambiental, dando un claro énfasis en la coordinación que debería haber en el ejercicio de las funciones ambientales que dicha ley asignó a más de una Secretaría, como se verá más adelante.

A continuación se examina cómo se ha estructurado la gestión ambiental en México a nivel federal, para lo cual se analiza la incorporación de la gestión ambiental a la Administración Pública Federal, ya como función de una Secretaría (el estudio del Consejo de Salubridad General se realizó en el punto 3.1), por lo cual estudiaremos la creación de la SEDUE, la SEDESOL (hasta hace unos meses la encargada de la gestión ambiental a través de sus órganos desconcentrados), y por último la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicados el 28 de diciembre de 1994, es la autoridad en materia ambiental.

3.3.1. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

La búsqueda de un sistema administrativo de gestión ambiental acorde, fue una de las prioridades de la Administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) que inició sus funciones proponiendo una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluía entre otras cosas la creación de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). La idea que estaba detrás de esa iniciativa quedó perfectamente explícita en su exposición de motivos, en la que se dijo lo siguiente:

"El desarrollo económico del país ha traído al pueblo de México una mejora notable en la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto físicas como sociales. Sin embargo, dicho progreso no debe sustentarse en una producción de bienes y servicios que a partir de una explotación inadecuada de los recursos naturales que origine su deterioro y una creciente contaminación del medio ambiente; de ahí la necesidad de integrar en un solo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial de la República, como medida para que, con un carácter integrador de los elementos de protección

del medio ambiente y la ecología, se apoyen en forma congruente las acciones de desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo primordial lo constituye precisamente el mejoramiento de la calidad de la vida de la población."¹²⁴

Para ello se transforma a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en una nueva dependencia que además del desarrollo urbano y los asentamientos humanos, se complementa con las facultades relativas a la protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la conducción de la política de vivienda, dando origen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

La SEDUE correspondía al modelo de reforzamiento de una estructura administrativa preexistente, mediante la asignación de competencias ambientales que antes ejercían otras Secretarías (especialmente la Secretaría de Salubridad y Asistencia), así como mediante la asignación de nuevas competencias ambientales. Esta nueva Secretaría por lo tanto, no podía identificarse con el modelo de la creación de una estructura jurídico-administrativa especializada "porque esta Secretaría ni absorbió las demás Secretarías con competencias ambientales, ni se integraron en ella por lo menos las unidades ambientales de esas Secretarías, ni asumió las veces de una instancia coordinadora, que son las tres formas de acuerdo con las cuales se crea un Ministerio del Ambiente."¹²⁵ Este modelo ya fué estudiado en el capítulo 1, punto 1.2.2.

Las competencias ambientales de la Secretaría, que pasó a contar con una Subsecretaría de Ecología, estaban consignadas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicha Secretaría comenzó a funcionar bajo el amparo de la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 y reformada en 1984.

Posteriormente el 28 de enero de 1988 es publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la cual se preocupó de reformular

¹²⁴ Brañes, Raúl. Op.Cit.p.132.

¹²⁵ Ibid, p.133.

las competencias ambientales de la SEDUE, a la luz de las nuevas normas que introdujo en el sistema jurídico mexicano para la protección del ambiente (artículo 8o. de la LGEEPA).

Las atribuciones que en materia ambiental tenía las podemos resumir en las siguientes:

- 1) Atribuciones en materia de política ambiental.
- 2) Atribuciones en materia de expedición de normas y su aplicación.
- 3) Atribuciones en materia de propósitos al Ejecutivo Federal para la adopción de disposiciones.
- 4) Atribuciones en materia de formulación y aplicación de programas.

Dicha Secretaría sería suprimida por la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992.

3.3.2 .La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) fue reformada por decreto publicado el 25 de mayo de 1992, para dar lugar a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

La SEDESOL tenía entre sus objetivos formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología.

De acuerdo con la LOAPF en su artículo 32, la SEDESOL tenía las siguientes funciones en materia ambiental:

- XXIII. Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional.
- XXIV. Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental.
- XXV. Establecer normas y criterios ecológicos para aprovechar los

recursos naturales y preservar y restaurar la calidad del ambiente.

XXVI. Determinar las normas y, en su caso, ejecutar acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad: en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental.

XXVII. Vigilar y aplicar el cumplimiento de normas y programas para la protección, defensa y restauración del medio ambiente, mediante la creación de órganos y el establecimiento de acciones, mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento para tales fines, en los términos de las leyes aplicables.

XXVIII. Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres, con el propósito de conservarlas y desarrollarlas.

XXIX. Establecer los criterios ecológicos y las normas de carácter general que deban satisfacer las descargas de agua residual, para evitar que la contaminación ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos. Asimismo, vigilar el cumplimiento de los criterios y normas antes mencionados, cuando esta facultad no esté encomendada expresamente a otra dependencia.

XXX. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés para la Federación y promover la participación de las autoridades federales o locales en su administración y vigilancia.

XXXI. Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los diversos sectores de acuerdo con la normatividad aplicable.

XXXII. Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, el desarrollo regional y urbano y la ecología.

En el Reglamento Interior de la SEDESOL, publicado el 4 de junio de 1992, se prevé la existencia de dos órganos desconcentrados con autonomía técnica y operativa, enfocados a la ejecución de las facultades de la Secretaría en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente y que son el Instituto

Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

El 17 de julio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del INE y de la PROFEPA, por el cual se detallan las atribuciones que corresponde atender a cada uno de estos órganos.

Como se ve, se suprimió la Subsecretaría de Ecología y se creó al INE y la PROFEPA. El Instituto fué dotado de facultades técnicas administrativas y la Procuraduría de facultades de control y atención de las demandas ciudadanas.

La gestión ambiental estuvo de mayo de 1992 a diciembre de 1994 a cargo de dos órganos desconcentrados de la Secretaría, los cuales eran los encargados de las facultades que en materia ambiental tenía la SEDESOL.

La desconcentración es una técnica de organización que consiste en la creación de órganos que no se desligan de la relación jerárquica, ni pierden su carácter de entes centralizados, pero adquieren ciertas facultades que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía. La desconcentración es aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.¹²⁶

Tal fué el caso del INE y la PROFEPA, lo cual en un principio generó una serie de críticas y dudas acerca de su función, ya que dejaba de tener el rango de Subsecretaría el órgano encargado de la gestión ambiental a nivel federal, para estar a cargo de simples órganos desconcentrados. Sin embargo, en los hechos se vió la eficiencia de dicha medida administrativa, ya que cada uno de los órganos (INE y PROFEPA), a través de su autonomía técnica y operativa,

¹²⁶ Serra Rojas, Andrés. Op.Cit. p.495.

lograron en la medida de sus posibilidades materiales, humanas y financieras, hacerse cargo de la gestión ambiental federal; esto fué con mayor éxito que la entonces extinta Subsecretaría de Ecología de la SEDUE. Basta con ver los informes de la Subsecretaría y compararlos con los resultados que a la fecha han logrado el INE y la PROFEPA (ver el Informe General sobre la Situación del Medio Ambiente 1992-1993).

3.3.2.1. El Instituto Nacional de Ecología (INE).

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se creó el 25 de mayo de 1992, durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Esta dependencia del Gobierno Federal era responsable de promover el desarrollo integral del país, al tiempo que buscaba mantener el equilibrio ecológico y la protección al ambiente mediante una amplia participación ciudadana.

Acorde con la evolución de necesidades en materia ambiental del país, la creación de la SEDESOL conjuntó la formulación de la política ecológica, su marco regulatorio y la vigilancia de este último, tareas asignadas al Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La razón de estudiar a dichos órganos es porque siguen vigentes y forman parte de la ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (ver punto 3.3.3.).

Eminentemente técnico-normativo, el INE, creado el 4 de junio de 1992 como órgano desconcentrado, tiene como misión establecer las políticas nacionales en materia ecológica, el ordenamiento ecológico general del territorio, la formulación de normas oficiales mexicanas en materia ambiental, los dictámenes sobre impacto y riesgo ambiental, el aprovechamiento ecológico de los recursos naturales, así como la investigación y desarrollo en la materia.

El INE es el órgano encargado de expedir la normatividad aplicable a los

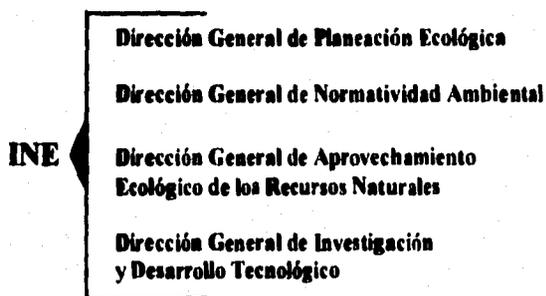
distintos aspectos que comprende la materia ambiental, salvo en casos muy concretos en donde cumple funciones operativas, tal es el caso de la evaluación del impacto ambiental o la administración de áreas naturales protegidas.¹²⁷

Las atribuciones del INE se encuentran consignadas en el artículo 36 del Reglamento Interior de la SEDESOL, las cuales ya señalamos de manera resumida y que se concretan en facultades técnico-normativas en materia ambiental.

El acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992, prevé la existencia de las diferentes unidades administrativas a través de las cuales, tanto el Instituto como la Procuraduría ejercerán las atribuciones que les confiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Conforme al artículo 80. del acuerdo, para el cumplimiento de sus objetivos el Instituto cuenta con una estructura institucional a cargo de un presidente (designado por el titular del Ejecutivo Federal) y está conformada por cuatro direcciones generales y una unidad de administración.¹²⁸

Cuadro No.11
"Instituto Nacional de Ecología"



¹²⁷ González Márquez, José Juan (coordinador). Derecho ambiental. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1994. p.22.

¹²⁸ A partir del 12 de diciembre de 1994, el Presidente del INE es el Ing. Gabriel Quadri.

3.3.2.1.1. Objetivos Generales del INE.

Sus objetivos son :

- * **Integrar el programa de protección al ambiente.**
- * **Complementar y actualizar el marco normativo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**
- * **Establecer los criterios ecológicos generales a los que deben sujetarse todas las actividades productoras de bienes y servicios para preservar la calidad del ambiente.**
- * **Realizar el Programa de Ordenamiento Ecológico General del territorio nacional.**
- * **Planear y generar el marco normativo para asegurar el aprovechamiento sustentable y la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas.**
- * **Promover y realizar la investigación y el desarrollo de tecnologías para el mejoramiento ambiental y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.**¹²⁹

3.3.2.1.2. Organos administrativos.

1) Dirección General de Planeación Ecológica

Formula y evalúa la política ecológica con base en el establecimiento de prioridades, estrategias y metas ambientales. Conduce el ordenamiento ecológico general del territorio y, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, promueve la realización de estudios de ordenamiento ecológico. Promueve la integración y aplicación de estrategias económicas para compatibilizar el desarrollo con la protección al ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

¹²⁹ Instituto Nacional de Ecología. Política y Legislación Ambiental. Folleto informativo, 1992.

2) Dirección General de Normatividad Ambiental.

Formula y propone políticas, programas, normas oficiales, lineamientos, medidas, criterios y procedimientos técnicos para proteger, preservar y restaurar el ambiente. En paralelo autoriza licencias, permisos, guías ecológicas y resoluciones para el caso de impacto ambiental, análisis de riesgo y residuos peligrosos.

3) Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales.

Tiene como misión planear y complementar el marco normativo para asegurar la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales. Determina las normas que aseguran la conservación o restauración de los ecosistemas, y el aprovechamiento racional de la flora y fauna. Integra y fortalece el Sistema Nacional de Areas Protegidas. Da seguimiento a los compromisos asumidos por México en diversas convenciones internacionales de protección de flora y fauna silvestres.

4) Dirección General de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

Promueve la investigación científica y tecnológica necesaria para la administración del ambiente. Tiene como prioridades la relación entre el ambiente y salud, ambiente y economía y la promoción de tecnología ambientalmente adecuada. Asimismo se encarga de los programas nacionales de capacitación y educación ambiental formal. Apoya la conducción del Centro de Información Documental del Instituto Nacional de Ecología.

3.3.2.2. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El mismo 25 de mayo de 1992 se creó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como un órgano desconcentrado de la SEDESOL (ahora

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), cuyo propósito es representar a la sociedad en la defensa del derecho de los mexicanos a un ambiente sano, limpio y al equilibrio ecológico.¹³⁰

La Procuraduría es el principal órgano de vigilancia sobre el cumplimiento de la legislación ambiental. Además de lo anterior, actúa también como un "OMBUDSMAN" especializado que puede emitir recomendaciones tanto a autoridades de los tres niveles de gobierno, como a los sectores social y privado.²² Esto último será analizado en el capítulo 4.

Está a cargo de un Procurador designado por el titular del Ejecutivo Federal. En el artículo 38 del Reglamento Interior de la SEDESOL se establecen las atribuciones de la Procuraduría, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

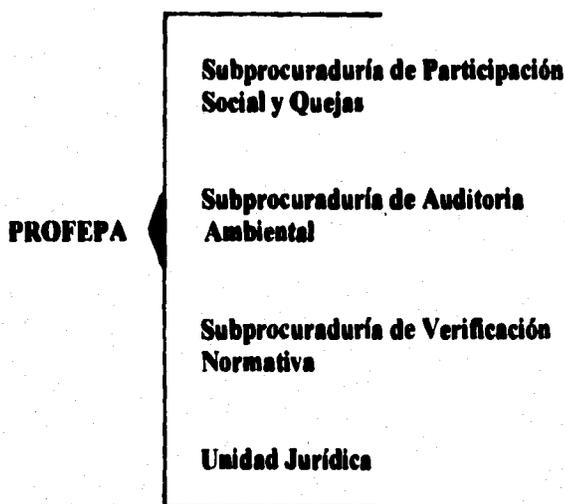
- * Promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica; así como en acciones de información, difusión y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental.
- * Recibir, investigar y atender o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos.
- * Realizar auditorías y peritajes a las empresas o entidades públicas y privadas de la jurisdicción federal, respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, de compuestos o actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el ambiente; verificando los sistemas y dispositivos necesarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental; así como las medidas y capacidad de las empresas o entidades para prevenir y actuar en caso de contingencias y emergencias ambientales.
- * Inspeccionar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales competentes, el cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia de defensa del ambiente

¹³⁰ González Márquez, José Juan (coordinador). Op.Cit. p.23.

* Prevenir las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas en la materia y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia; aplicando infracciones y de ser necesario, anunciando ante el Ministerio Público Federal los delitos en materia ecológica.

Cuadro No.12

"Procuraduría Federal de Protección al Ambiente"



Su actual Presidente es el Lic. Antonio Azuela de la Cueva del 15 de diciembre de 1994 a la fecha.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuenta de acuerdo al artículo 17 del acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con las siguientes unidades administrativas:

1) Subprocuraduría de Participación Social y Quejas.

Es la encargada de promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica, así como en acciones de información, difusión y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental. Asimismo de recibir, investigar y atender o en su caso canalizar ante las autoridades competentes las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía.

2) Subprocuraduría de Auditoría Ambiental.

Realizar auditorías y peritajes a las empresas o entidades públicas y privadas respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, compuestos o actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el ambiente; verificando los sistemas y dispositivos necesarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental.

3) Subprocuraduría de Verificación Normativa.

Es la encargada de inspeccionar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales competentes, el cumplimiento y aplicación de la normatividad ambiental. Asimismo prevenir las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas en la materia.

Más adelante volveremos a estudiar al INE y la PROFEPA desde el aspecto de la participación social en la gestión ambiental.

3.3.3. La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Desde mayo de 1992 la gestión ambiental en la esfera administrativa fué función de la SEDESOL a través de sus dos órganos desconcentrados especializados: el INE y la PROFEPA.

Dichos órganos encararon el reto de hacer viable y compatible la conservación y protección del medio ambiente con el desarrollo del país.

Sus alcances y logros son objeto del Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1991-1992, expedido por la SEDESOL en 1993.

Nosotros analizaremos algunos de sus logros en el capítulo 4, en lo relativo a participación y concertación social.

De hecho, este esquema fue "copiado" o utilizado por algunas entidades federativas para su estructura jurídico-administrativa de gestión ambiental.¹³¹ Por tres años contamos con esta administración ambiental, pero nada es eterno.

Como todos sabemos el año de 1994 fue año de elecciones federales para Presidente de la República. El llamado fue el 21 de agosto de ese año; el candidato triunfante, el postulado por el Partido Revolucionario Institucional: el Dr. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON (quien sustituyó al Lic. LUIS DONALDO COLOSIO MURRIETA, asesinado en Lomas Taurinas, Baja California el 23 de marzo de ese año).

Entre sus propuestas de campaña, se encontraba una clara demanda por una gestión ambiental más congruente y eficiente, que lograra un uso sustentable de nuestros recursos.¹³²

¹³¹ Ejemplo de ello es que a nivel local se han creado Procuradurías para la defensa del Ambiente en los Estados de Guerrero y Morelos. Fuente: José Juan González Márquez en su obra "Derecho Ambiental". Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1994 p. 23.

¹³² Esto se hace latente en sus discursos y actos de campaña. Ver "Serie: compromisos". Partido Revolucionario Institucional. Comité Ejecutivo Nacional, Secretaría de Información y Propaganda. México, 1994.

Esto se hace realidad el 10. de diciembre de 1994 al tomar protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Un día antes, al dar a conocer los nombres de sus colaboradores, se señaló que la entonces Secretaria de Pesca debía de hacerse cargo del manejo de los recursos naturales y de la protección al ambiente, por lo cual se turnaría al H. Congreso de la Unión un paquete de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las que se encontraba la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

3.3.3.1. Creación de la nueva Secretaría.

El viernes 9 de diciembre de ese año, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que proponía el fortalecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social, la creación de las Secretarías de Energía y del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y establecía nuevas facultades para las tareas de las que serían la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El objetivo de las modificaciones planteadas por el Presidente ERNESTO ZEDILLO "era adecuar la configuración administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal y coadyuvar a la conformación de un gobierno más eficiente, honesto, promotor del desarrollo y, sobre todo, más justo y comprometido con la sociedad."¹³³

Con ello se evitaba duplicidades que diluyen responsabilidades y tienden a paralizar la actividad pública. En lo concerniente a la Secretaría de Medio Ambiente se busca el empleo adecuado de los recursos naturales y el desarrollo económico sustentable,¹³⁴ sin menoscabo de la conservación del medio ambiente.

¹³³ EL Universal, el gran diario de México. 10 de diciembre de 1994, Primera sección, pp.1, 16.

¹³⁴ El Desarrollo Sustentable es un concepto que surge en 1987 y que se toma como tal en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en junio de 1992.

Se propone así su creación como un organismo encargado de coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección al medio ambiente para un desarrollo sustentable.¹³⁵ Entre las razones de la propuesta sobresalen la crítica situación ambiental, el deterioro natural que afecta las condiciones productivas y la calidad de vida de la población, lo que pone en riesgo a las generaciones futuras de mexicanos.

Esta iniciativa de modificaciones de nombre y funciones a cuatro Secretarías de Estado y redistribución de tareas y objetivos en diez dependencias del gobierno federal, fueron aprobadas en la Cámara de Diputados por 381 votos en pro y 35 en contra el día 18 de diciembre de 1994. Posteriormente en el Senado de la República fue aprobada la reforma con 113 votos a favor y dos en contra; en lo relativo a la Secretaría de Medio Ambiente se señaló que se justifica si en verdad se concibe en un mejor futuro para las próximas generaciones y se acepta que no hay derecho de devastar el patrimonio ecológico de la Nación.¹³⁶

Con ello la reforma fué aprobada y con esta la creación de la "nueva Secretaría". Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que crea a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

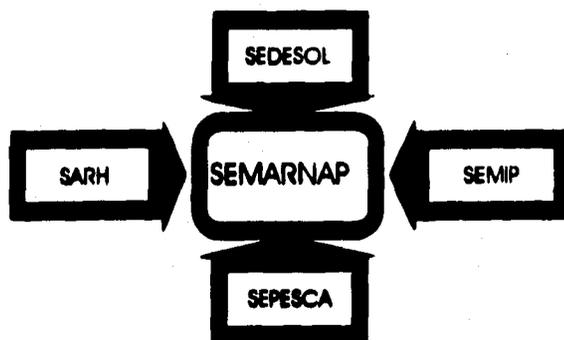
Esta nueva Secretaría "absorbe" las facultades de SEDESOL en materia ambiental, y se le transfieren todas aquellas relativas a recursos naturales que tenían otras Secretarías (principalmente la SARH y la SEMIP), a excepción de las derivadas del petróleo e hidrocarburos.

¹³⁵ Por Desarrollo Sustentable se entiende el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Es aquel desarrollo con viabilidad económica y factibilidad ecológica. Este tema es estudiado a fondo por Antonio Azuela y Julia Carabias en su obra "Desarrollo sustentable: hacia una política ambiental". México, UNAM, 1993.

De igual manera en Salazar Uribe, José Manuel. "Turismo y Medio Ambiente: las nuevas tendencias." México, 1994, pp. 25-31 (inédito).

¹³⁶ El Universal, el gran diario de México. 21 de diciembre de 1994, Primera sección, p.2.

Cuadro No.13.
"Secretaría de Medio Ambiente"



En este caso sí podemos decir que corresponde al modelo de gestión ambiental en que se crea una estructura jurídico-administrativa especializada.

Si bien es cierto su origen es la antes Secretaría de Pesca, también lo es que absorbe las facultades y atribuciones de las demás Secretarías con competencias ambientales (salvo las excepciones ya mencionadas en hidrocarburos), integra a ella las unidades ambientales de esas Secretarías (de acuerdo al sexto transitorio del decreto de reformas a la LOAPF) y asume a la vez de instancia coordinadora; por lo que reúne las formas de acuerdo con las cuales se crea un Ministerio del Ambiente (ver capítulo 1, punto 1.2.2), razón por la cual podemos señalar que sí es una nueva estructura administrativa especializada.

Algunos la consideran una "supersecretaría" que supera incluso a la SEDESOL, la cual por cierto ha quedado reducida y limitada en comparación a las funciones con que contó en el sexenio anterior (debido al gran apoyo a SOLIDARIDAD).

Su titular es la Maestra en Ciencias Julia Carabias (quién hasta 1994 se desempeñaba como presidenta del INE). Su presupuesto asignado para 1995 (de 4, 222, 756 ,700 millonés de nuevos pesos), se encuentra dentro de los seis más altos en todo el gabinete (junto con la Secretaría de Educación, la de

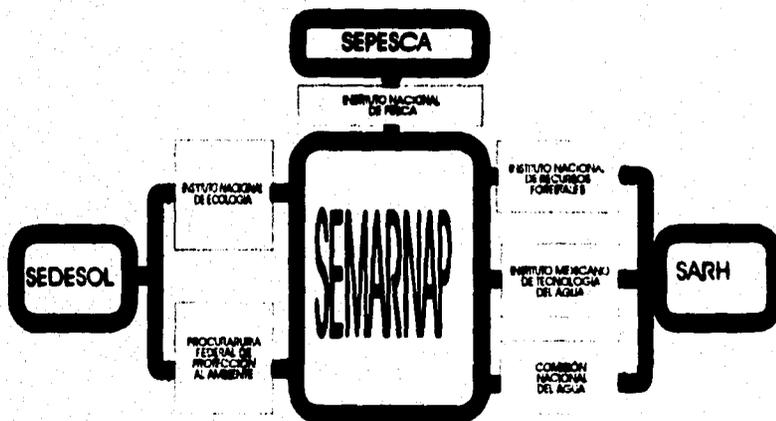
Agricultura, la de la Defensa Nacional, Salud y Comunicaciones y Transportes). Incluso su presupuesto es más alto que el asignado a la Secretaría de Desarrollo Social, la cual como se recordará fue la Secretaría con mayor presupuesto asignado en el sexenio pasado, además de que SEDESOL era la encargada de la materia ambiental

De acuerdo al artículo sexto transitorio del Decreto publicado el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "los recursos humanos, financieros y materiales con que cuentan las unidades administrativas de las dependencias cuyas funciones se transfieren, por virtud de este Decreto, a otras Secretarías de Estado, pasarán a formar parte de éstas, a fin de apoyar el cumplimiento de los programas y metas que les corresponden."

De lo anterior vemos que todas las unidades administrativas en materia ambiental se **TRANSFIEREN** a la nueva Secretaría, en consecuencia tenemos que tanto el Instituto Nacional de Ecología así como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pasaron a ser **ORGANOS DESCONCENTRADOS** de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Junto a ellos muchos otros órganos se transfieren, entre ellos, la Comisión Nacional del Agua (CNA) que dependía de la SARH.

Cuadro No.14
"Transferencia de unidades administrativas"



Todos estos cambios y transferencias de acuerdo al artículo cuarto transitorio del Decreto de reformas a la LOAPF, deberán ser adecuadas en los reglamentos interiores correspondientes a las Secretarías comprendidas en el presente decreto.

3.3.3.2. Funciones de la Secretaría.

En el artículo 32 Bis de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de conformidad al Decreto publicado el 28 de diciembre de 1994, se establecen las atribuciones y facultades de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.¹¹⁷

En dicho artículo, podemos ver claramente como se transfieren (y en algunos casos se adecuan o actualizan) las atribuciones que tenía la SEDESOL en materia ambiental.

3.4. La coordinación de la gestión ambiental.

Como ya vimos, la gestión ambiental y su regulación es una facultad concurrente (coincidente) de la Federación, Estados y Municipios, dándose así una descentralización de la gestión ambiental del país.

La descentralización de la gestión ambiental en las entidades federativas y municipios exige un sistema de coordinación que le proporcione unidad a la gestión ambiental de todo el país. De esto se ocupa la LGEEPA que establece un sistema de coordinación general, aplicable a la Federación, estados y municipios, así como un sistema de coordinación especial que es aplicable a la Secretaría de Medio Ambiente (antes SEDESOL) y el Distrito Federal.

¹¹⁷ Una novedad de estas reformas, es que ya de manera expresa se habla del Desarrollo Sustentable. Tal es el caso de la fracción I del artículo 32 bis de la LOAPF. Las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, X, XI, XIV, XVII de dicho artículo son casi una "calca" de las facultades que tenía SEDESOL, antes de la reforma, en el artículo 32 de la LOAPF en sus fracciones XXIII a XXXII. Igualmente sucede con las fracciones relativas a pesca, materia forestal y de aguas que se encontraban comprendidas como facultades de SARH y SEPECSA.

El sistema de coordinación general se estructura en torno al artículo 7o. de la LGEEPA que establece que:

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, y en su caso con la intervención de otras dependencias, podrá celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, y con su participación, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, para la realización de acciones en las materias objeto de esta ley."

La base de coordinación con los estados, es la fracción VI del artículo 116 Constitucional (reforma de 1983), que en su párrafo primero dispone que la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir:

- 1) La asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones;**
- 2) La ejecución y operación de obras y**
- 3) La prestación de servicios públicos.**

Esto se puede hacer cada vez que el desarrollo económico y social lo haga necesario. En consecuencia, "los convenios de coordinación son el medio idóneo no sólo para sumar esfuerzos en la gestión ambiental, sino también profundizar decididamente la descentralización."¹³⁸

Asimismo, este tipo de descentralización está prevista en el artículo 22 de la LOAPF, por la cual "el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá **CELEBRAR CONVENIOS DE COORDINACION DE ACCIONES** con los gobiernos estatales y con su participación en los casos necesarios, con los municipios ...", todo ello para favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Los convenios de coordinación con los municipios deben entenderse en el marco de lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción XVI del artículo 116 Constitucional, que permite a los estados celebrar convenios con sus municipios, "a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se refiere el párrafo anterior."

¹³⁸ Brañas, Raúl. Op.Cit., p.139.

Por otro lado el artículo 7o. de la LGEEPA establece, en su párrafo segundo, que "cuando así lo soliciten los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, la Secretaría les prestará la asistencia técnica necesaria."

El sistema de coordinación especial del D.F. está previsto en el apartado "C" del artículo 9o. de la LGEEPA, donde se establece que ambos se coordinarán "particularmente" en las materias que ahí se señalan (todo ello por ser el D.F. la sede de los poderes federales).

El sistema de coordinación tuvo gran auge a raíz del sistema de coordinación fiscal que en los años 50's pero sobre todo los 70's se consolidó. Con ello se concretaron convenios de coordinación en impuestos federales, por medio de los cuales los estados efectuarían la recaudación a nombre y cuenta de la federación, a cambio de participaciones y la compensación de los gastos administrativos en que incurran. A partir de 1978 se inició la suscripción de los denominados Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal.¹¹⁹

De todo esto vemos que la coordinación se puede dar entre:

- a) La Federación con los Estados y con sus municipios;
- b) Entre los Estados y sus municipios, y
- c) La Federación entre sí misma, es decir a nivel intersecretarial o intersectorial.

En mucho la eficiencia y eficacia de la gestión ambiental en nuestro país, dependerá de la adecuada coordinación y colaboración entre las tres instancias de gobierno; todo ello sin olvidar el respaldo y apoyo de la sociedad civil en la formulación, aplicación y vigilancia de dicha gestión.

¹¹⁹ Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p.83.

CAPITULO CUARTO
PARTICIPACION SOCIAL
EN LA GESTION AMBIENTAL

En los últimos veinte años el marco legal en México ha evolucionado; la ley ambiental de 1971 ponía énfasis en corregir los efectos de la contaminación sobre la salud humana, sin considerar de manera integral las causas que la originaban. En 1988 se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente con una visión más global e integradora sobre el medio ambiente y con más énfasis en los aspectos preventivos de conservación de los recursos naturales, que en los aspectos correctivos.

En esta ley aún en vigor, se destaca que la acción ecológica no es cuestión que compete sólo a los poderes públicos, sino que en ella debe involucrarse profundamente la sociedad y debe asegurarse el concurso de aquellos sectores cuya participación resulta indispensable y necesaria.

La vinculación con los distintos sectores de la sociedad, universidades, grupos organizados de empresarios, campesinos, ciudadanos y ecologistas es fundamental; sólo así podremos encontrar conjuntamente salidas más adecuadas y concretas a los problemas ambientales que enfrentamos.

Sólo los valores y la voluntad conciente pueden originar una participación ciudadana de un orden cualitativo inédito que posibilite una gestión ambiental participativa. Para los objetivos de este trabajo resulta importante desprender dos premisas de carácter general aplicables a escala nacional:

1. Ante la falta de racionalidad ecológica de las sociedades modernas, sólo la racionalidad comunicativa y la democracia pueden ofrecer alternativas de solución a mediano y largo plazo;
2. El pilar más importante de toda política ecológica duradera es la descentralización de las decisiones y la participación ciudadana.

Estas premisas pueden retomarse para fundamentar acciones de diferente tipo, desde la movilización social de los sectores afectados por los riesgos ecológicos, hasta las acciones programáticas de los sujetos capaces de comprender las complejas interdependencias ecológicas y defender el ambiente.

4.1. El ciudadano y los problemas ambientales.

Como hemos visto, la participación del hombre en sociedad, se dá cuando se interesa por los asuntos públicos. Vivimos una época de cambios, donde los problemas se conocen casi al momento de estar sucediendo. Vivimos tiempos en que los hombres están más informados y politizados, por ello no es raro encontrar que en un problema tan urgente y prioritario como son los problemas ambientales, participen los ciudadanos; gente común y corriente que exige más oportunidades para participar.

El ciudadano deja su papel de espectador para convertirse en el protagonista de su propia historia y de su propio futuro. Hoy existe (como hemos visto ya en el capítulo segundo) la posibilidad de que los ciudadanos logremos influir en la dirección y el futuro de nuestra sociedad.¹⁴⁰

La crisis social y económica que padecemos en muchas partes así como la actual falta de voluntad política y de claridad en los gobiernos para resolver los problemas, están promoviendo que el ciudadano común busque soluciones al margen de las estructuras tradicionales. Las "buenas ideas" para resolver los problemas nos involucra a "todos", no sólo a los gobiernos. Sabemos que nuestros problemas no se resolverán, a menos que cada grupo y persona en la sociedad se sientan responsables de participar en su solución.¹⁴¹

Hoy día nadie duda que solo trabajando conjuntamente podremos resolver los problemas.

¿ Pero cómo participar y de que forma ?

¹⁴⁰ Lara Castilla, Alfonso. Momento de Compromiso. Participa en una aventura en la conciencia y compromiso social. Editorial Diana. México, 1994, p.15.

¹⁴¹ Organización de las Naciones Unidas. Misión Rescate: Planeta Tierra. Editorial Larousse. México, 1994, p.66.

Como ya vimos, al interior del Estado podemos hablar de tres sectores: el público conformado por el Gobierno y su aparato; el privado que somos todos los ciudadanos y el sector social integrado por grupos específicos económica y culturalmente desprotegidos, como son los obreros y los campesinos.

El ciudadano puede participar en un principio a través de alguno de estos sectores, sobre todo en el sector social o privado; a su vez esta participación se manifiesta de manera individual o colectiva; institucional o cotidiana, llegando hasta la revolucionaria.

Hoy día no podemos decir que seamos un pueblo desinformado e inconciente (muy distinto a que nuestra información sea veraz), ni desinteresado, pues hay problemas que por muy apáticos que seamos nos mueven aunque sea a opinar; ejemplo, la contaminación del aire que sufrimos día con día en las grandes ciudades.

Es así que participamos de distintas maneras:

- * Individual.
- * Colectiva a través de asociaciones de colonos, etc.
- * Como grupos ecologistas o ambientalistas.
- * A través de instituciones educativas y/o de investigación.
- * Mediante los medios de comunicación masiva, etc.

La participación ciudadana ha rebasado en mucho la simple participación política, extendiéndose a todos los ámbitos del actuar público. Ya no se habla de un Estado benefactor y paternalista, donde todas las obligaciones son para él, y todos los derechos para nosotros; hoy día estamos concientes de la **CORRESPONSABILIDAD** de sociedad y gobierno en la atención y resolución de nuestros problemas.

Esta participación se manifiesta con tendencias de cooperación y supervisión a la vez del obrar administrativo, pero sin que esto implique choque o confrontación con la autoridad, sino coadyuvando para que se cumpla con las

funciones o atribuciones que aquella tiene encomendada. Esto significa reconocer que si bien la participación de manera directa no resuelve los problemas, su coadyuvancia refuerza o fortalece la acción administrativa para juntos poder resolverlos.¹⁴²

" La relevancia de la participación en estos momentos, más que como principio político para la construcción del Estado de Derecho, radica más bien en otro plano más modesto, el de la propia funcionalidad de este modelo, prestando a la Administración el concurso de los ciudadanos para que pueda comprender mejor el juego de los intereses implicados y adoptar las soluciones adecuadas. Los administrados reaparecen como impulsores del control y en este sentido fiscalizadores de la legalidad de las decisiones adoptadas." ¹⁴³

Claro está que en materia ambiental hay algunos problemas que por su complejidad o características no pueden ser objeto de participación ni de consenso, sino de decisión coactiva del Gobierno; pero hay otros -la mayoría- en los que sí puede y debe darse intervención a la ciudadanía, empezando con ese derecho a la información, consagrado por nuestra Constitución en su artículo 6o.

Todo Estado que presuma de democrático debe dar cause a la participación social, basada en el respeto y la tolerancia así como en la pluralidad.

México, requiere nuestra participación y compromiso; el cambio comienza en nosotros mismos, los demás ya cambiarán. Recordemos las palabras del ilustre Maestro José Vasconcelos:

"Podemos cambiar mañana a los líderes e instituciones, pero si nosotros no cambiamos nuestras vidas, mañana... no serán diferentes".

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Martín Mateo, Ramón. Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental. Editorial Trivium, Madrid, 1994, p.23.

4.2. La concertación, instrumento para la participación social.

En una sociedad democrática y sobre todo en una sociedad democrática moderna, la viabilidad y efectividad de la rectoría que el Estado ejerce, requiere la participación social, en el entendido de que un gobierno democrático no expresa otra cosa que la voluntad de la sociedad hecha gobierno.

La nueva cultura política que el país empieza a consolidar precisa ahondar en la disposición al diálogo, a la tolerancia y a la concertación. Esto sólo es factible por el camino de la democracia que supone aceptar las premisas de una sociedad plural y participativa.

La apertura y ampliación de canales para la participación ciudadana en todos los órdenes de la vida nacional es, en los tiempos actuales, además de una necesidad, exigencia de una sociedad cada vez más participativa, más decidida a aportar su esfuerzo y responsabilidad en las tareas del desarrollo.¹⁴⁴

Esto se manifestó como una de las cuatro grandes líneas de estrategia propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 a través del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, impulsando a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.

"Para ello, la participación concertada es una exigencia moral y política, por medio de la cual se establecerán objetivos y acciones. La sociedad se da a sí misma organizaciones en las que se agrupan individuos con actividades afines o propósitos comunes, para pugnar por la defensa de sus legítimos intereses. El país requiere del fortalecimiento de estas organizaciones, que representan un elemento fundamental en la consolidación de una cultura democrática, y son instrumentos efectivos de expresión ante sociedad y gobierno, e instancias útiles para la concertación."¹⁴⁵

¹⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p.41.

¹⁴⁵ Ibid. p.49.

La forma institucional en que se da la participación entre sociedad y gobierno es a través de convenios de concertación. ¿ Pero qué es la concertación ?

Concertar es convencer, es lograr el reconocimiento del interés común y el justo equilibrio deseado mediante el diálogo y la negociación.¹⁴⁶ La concertación es pactar o convenir gobierno y sociedad-a través de grupos o sectores- sobre temas de interés común.¹⁴⁷ Es a través de una política de participación concertada que se establecen objetivos y acciones en materia de protección ambiental. La participación conciente y responsable de todos los sectores de la sociedad en las tareas ecológicas es fundamental. Es necesario avanzar en un proceso de genuina corresponsabilidad, apoyado en la concertación para la protección del ambiente. Con este propósito el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en lo relativo a la concertación para la protección ambiental, establece que se efectuarán las siguientes acciones:¹⁴⁸

- La creación de consejos ciudadanos estatales para la realización de actividades ecológicas y particularmente en la vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos legales.
- Identificar las regiones críticas para la celebración prioritaria de convenios de concertación.
- Impulsar el Sistema Nacional de Atención a la Denuncia Popular.
- Instituir reconocimientos que estimulen una participación ciudadana más amplia y responsable en las tareas para la conservación y restauración de la calidad del medio ambiente.

Para ello el municipio debe ser el eje del desarrollo y núcleo que propicie la acción de los grupos sociales, implantando así su desarrollo de manera concertada y autónoma. Es en el municipio donde se debe concretar la concertación social.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Deffis Caso, Armando. La Basura es la Solución. Editorial Concepto S.A. México, 1989, p.22.

¹⁴⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. p.126.

4.3. La participación social en la gestión ambiental.

Hasta ahora hemos visto lo que significa e implica la participación ciudadana en la conducción del desarrollo; observamos que jurídicamente existe la posibilidad de participar, y en especial hemos señalado la existencia de una participación cívica en la gestión ambiental.

Podemos participar ya sea en la elaboración y conducción de la política ambiental, en la propuesta y formulación de la legislación ambiental a través de nuestros representantes legislativos o de manera técnica en la creación de Normas Oficiales Mexicanas por medio de los Comités Nacionales de Normalización, así como en la vigilancia y eficacia de la administración ambiental.

Todo ello descansa en la responsabilidad personal, la cual ha de ser la piedra angular sobre la que se construya cualquier transformación; claro está que para ser posible exigir dicha responsabilidad se requiere contar con educación e información, y sobre todo con una conciencia ambiental que permita exigir a cada persona lo que le corresponde hacer y le motive a hacerlo.

La participación social en la gestión ambiental es cada vez mayor, pero para asegurar su permanencia y acelerar el proceso de cambio, existen otros muchos terrenos en los que simultáneamente se debe progresar: ¹¹⁹

- * En el ámbito de la comunidad.
- * En el ámbito local.
- * En el ámbito nacional.
- * En el ámbito internacional.

Hoy día se reconoce que los movimientos sociales representan fenómenos que están adquiriendo fuerza creciente en el escenario económico, político y social, y son la manifestación de diferentes problemas (ecológicos, culturales, urbanos y de seguridad pública entre otros).

¹¹⁹ Porritt, Jonathon. Salvemos la Tierra. Editorial Aguilar. México, 1991. p.190.

Dichos movimientos constituyen expresiones colectivas organizadas con diferentes niveles de politización y de duración variable que surgen para:¹⁵⁰

- * Solucionar una demanda, necesidad o conflicto específico.
- * Enfrentar medidas aplicadas por el Estado que son contrarias a los intereses de determinado grupo.
- * Defender una situación particular que se considera justa, contra quienes pretenden alterarla.

Como hemos visto, a partir de la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), se abrieron más espacios para la participación social en la formulación de la política ambiental, la aplicación de sus instrumentos, en las acciones de información y vigilancia, y en general en las acciones que se emprendan.

Es de gran importancia identificar las modalidades de participación que pueden adoptar los actores sociales quienes, dentro de un esquema de corresponsabilidad desempeñan una función decisiva en la instrumentación de las políticas ambientales del país.¹⁵¹

Estas modalidades se dan de la siguiente forma:

Actividades privadas:

Las industrias, las empresas agrícolas, mineras, pesqueras, forestales y de servicios pueden contribuir a:

- Establecer las bases para sustentar la normatividad.
- Identificar, investigar y adoptar tecnologías limpias y sustentables.
- Vigilar sus propios procesos; tratar y eliminar adecuadamente sus desechos.
- Colaborar en la aplicación de los lineamientos para la realización de las auditorías ambientales.
- Contribuir a establecer métodos idóneos para la gestión ambiental.

¹⁵⁰ Secretaría de Desarrollo Social. Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994. México, 1994. p. 306.

¹⁵¹ Secretaría de Desarrollo Social. Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1991-1992. México, 1993. p.37.

Grupos organizados:

Los grupos y asociaciones interesados en la protección y preservación del ambiente pueden intervenir en:

- Acciones de protección ambiental.
- La elaboración de los proyectos de normas.
- El seguimiento de los resultados de la gestión ambiental.
- La propuesta de opciones para mejorar la gestión ambiental.
- La divulgación de la información y en las actividades de educación y capacitación.
- La identificación y el estudio de opciones tecnológicas para la prevención y control de la contaminación.
- Los programas de ecología productiva y actividades de vigilancia dentro del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas.

Instituciones Académicas:

La contribución de estas instituciones es valiosa para:

- Investigar y generar el conocimiento científico-técnico que requiere la toma de decisiones en materia ambiental.
- Desarrollar y/o contribuir a la transferencia, adaptación e innovación de tecnologías limpias o sustentables.
- Investigar y proponer mejoras al marco jurídico y a los procesos de gestión ambiental.
- Participar en las actividades de divulgación, educación y capacitación.

Comunidad en general:

Los individuos que conforman a la sociedad e integran a las distintas comunidades pueden:

- Contribuir al ahorro de energía, al uso racional del agua, al desarrollo de hábitos de consumo ambientalmente adecuados, al saneamiento doméstico y de su entorno inmediato.
- Hacer uso del conocimiento disponible para la protección del ambiente y la salud.

- Prevenir la contaminación generada por sus vehículos particulares y enseres domésticos.
- Tomar parte en las actividades destinadas a la protección civil en caso de accidente o desastre.
- Vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental y, en caso contrario, denunciar violaciones a la misma.
- Participar individual y colectivamente en acciones de protección ambiental.

Lo anterior implica la existencia de tres aspectos que posibiliten dicha participación: acceso a la información, participación en los procesos de adopción y toma de decisiones y mecanismos de escrutinio público y tutela jurisdiccional. A continuación analizaremos brevemente dichos elementos.

4.3.1. Acceso a la información.

El acceso a la información requiere de parte de las autoridades el informar a la sociedad de manera constante y transparente sobre la situación del ambiente y los recursos naturales, esto es el primer paso para hacer realmente coparticipes a los miembros de la sociedad en la planeación, toma de decisiones y vigilancia en el cumplimiento de la legislación ambiental.

En la práctica, lamentablemente los ciudadanos se enfrentan con gran número de dificultades al ejercer su derecho de acceder a la información de que disponen las autoridades ambientales.

4.3.2. Participación en los procesos de adopción de decisiones.

La participación de la sociedad en la toma de decisiones se da en la práctica si previamente ha tenido acceso efectivo a la información; también se ha dado participando en los foros de consulta que se han venido realizando aunque, no en la forma deseada, ni con la participación plural y representativa de todos los

grupos sociales para la elaboración de los planes y programas de desarrollo. En diferentes leyes, reglamentos y normas oficiales mexicanas se prevé la importancia de la participación de la sociedad para la elaboración o modificación de las mismas.

4.3.3. Mecanismos de escrutinio público y tutela jurisdiccional.

El concepto "mecanismos de escrutinio público" es importado de Europa y se refiere a todos aquellos mecanismos que posibilitan la consulta por parte de la autoridad a todos aquellos interesados sobre la cuestión a tratar; es decir, son instrumentos que tiene que observar y utilizar la autoridad para poder poner a consulta u opinión ciertos asuntos de la administración pública cuya trascendencia o efectos se resienten en un gran número de la población. Ejemplo de estos mecanismos son los Foros de Consulta Popular previstos por la Ley de Planeación, el Referéndum y el Plebiscito, con los cuales actualmente no contamos, o incluso la participación en órganos administrativos de carácter consultivo y técnico, tales como el Comité Nacional Forestal Consultivo, entre otros muchos.

Los mecanismos de tutela jurisdiccional hacen referencia a la posibilidad judicial y administrativa para acceder a la revisión legal de los actos de autoridad y de los particulares.

Las leyes ambientales sí prevén medios de defensa y escrutinio para los particulares, sin embargo el problema con que se enfrenta la sociedad civil en la práctica es el relativo al interés jurídico que debe comprobarse al ejercitar las acciones administrativas o judiciales en contra de los actos de autoridad o de particulares. Esta falta de interés jurídico dificulta la tutela y protección de los "intereses difusos", como es el derecho a un medio ambiente apropiado.

Al estudiar y hablar de la tutela jurisdiccional del medio ambiente se penetra en el espinoso campo de los llamados "intereses difusos", como los denomina la doctrina italiana. ¿Quién tiene interés o legitimación para actuar en juicio? La pregunta se contesta de modo diverso, según los sistemas existentes:

"En el norteamericano, las leyes y la práctica han otorgado a casi todos el derecho o legitimación para actuar en cuestiones relativas a la contaminación del aire, del agua, etcétera; el europeo empieza a permitir que actúen los grupos intermedios como las asociaciones para la defensa de la naturaleza; y otros sistemas-como el mexicano- tienen prácticamente limitada la legitimación a las personas físicas o morales cuyos intereses patrimoniales se vean afectados de hecho y de derecho, sin admitir que puedan tener otro tipo de intereses, tales como proteger la naturaleza, el aire, el silencio, la cultura tradicional, etc".¹⁵²

El acceso a los tribunales puede ser -si es que hay la voluntad política para reformar nuestra legislación- a través de tres tipos de legitimaciones:¹⁵³ la ampliación del concepto de interés, el reconocimiento de los intereses colectivos y la acción popular (muy distinta a la vía administrativa de la denuncia popular). Con ello se permitiría a los particulares o a las comunidades, tradicionalmente sin personalidad jurídica ni interés para actuar en juicio, demandar a otros particulares o a organismos administrativos.

Ello implicaría el acceso a los tribunales a través de una visión más amplia y generosa y con la cual se evite el cerrar el acceso al administrado a la revisión jurisdiccional.¹⁵⁴

Lo más cercano a una protección efectiva del medio ambiente es la figura administrativa de la denuncia popular, la cual puede ejercitar cualquier persona con o sin interés jurídico afectado o lesionado; sin embargo, la participación se queda a nivel de denuncia o aviso de un hecho. La Secretaría en su caso, procederá a verificar y a aplicar las medidas correspondientes que en su caso procedan, acabando en ese momento la participación que la sociedad civil hubiere tenido en el asunto.

¹⁵² Cabrera Aoevedo, Lucio. El Derecho de Protección al Ambiente. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981, p.94-95.

¹⁵³ Martín Mateo, Ramón. *Op.Cit.* p. 28.

¹⁵⁴ Significa ampliar el concepto de legitimación activa, en función de los intereses o valores que se tutelan. En este caso no son únicamente intereses individuales o colectivos, sino además los intereses sociales, es decir, aquellos cuya defensa trasciende del colectivo que la ejerce beneficiándose del triunfo de la reclamación un número en muchos casos indiscriminado de sujetos.

Sin embargo, cada vez es mayor el número de amparos en materia ambiental que se presentan y tramitan ante nuestros jueces federales, y que vienen a crear toda una corriente de presión muy fuerte para ampliar la figura del interés jurídico o de acción de clase. Confiamos que en muy poco tiempo podamos contar con la posibilidad de demandar judicialmente daños al ambiente como sucede en muchos países de la Unión Europea.

De todo lo anterior podemos observar dos tipos o etapas de participación de la sociedad en la gestión ambiental:

1. De manera preventiva.

Comprende todas las acciones -que en lo individual, grupal o institucional se realiza- en la formulación de la política ecológica, la aplicación de sus instrumentos y las acciones de información y vigilancia que se emprendan. En esta etapa se resalta como el instrumento más importante de participación -por los resultados que ha logrado- a la denuncia popular, ya que a través de ella se previenen actos, hechos u omisiones que causen o puedan causar daños al ambiente; incluso dicha denuncia puede ser utilizada además de manera correctiva una vez que se han causado daños al ambiente, para evitar o suspender dicha situación.

2. De manera correctiva.

Se refiere a los recursos que por vía administrativa tienen los particulares para recurrir y combatir una resolución de carácter administrativo que afecte al medio ambiente, así como a la vía jurisdiccional en materia de amparo y protección de la justicia federal contra actos de la autoridad ambiental.

Entramos con ello en la estrategia participativa "ex post", es decir aquella que incide sobre situaciones administrativas ya adoptadas, aunque no

necesariamente ejecutadas, revisándose no ya criterios de oportunidad, sino de legalidad estricta.

El problema del control judicial en materia ambiental radica, como ya se mencionó, en la falta de interés jurídico de los organismos no gubernamentales y de grupos ciudadanos o personas interesadas en la protección del ambiente, que les permita acceder y poner en marcha el proceso jurisdiccional. Tanto el contencioso-administrativo como el proceso judicial, requiere que el quejoso o actor, tenga y acredite un interés jurídico suficiente que implique una lesión a sus derechos que como ente jurídico posee.

4.4. La denuncia popular.

En un contenido de la figura de la participación social. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) presenta sobre ella , una serie de avances que la hacen más práctica.¹⁵⁵ Sobre ella se ha creado el Sistema de Atención a la Denuncia Popular, todo ello en cumplimiento del Derecho de Petición consignado en el artículo 8 de nuestra Constitución, así como en atención al derecho de un ambiente sano, a una vida saludable en armonía con la naturaleza.¹⁵⁶

En cuanto al derecho de denunciar, la LGEEPA, en su Capítulo VII, establece en su artículo 189 que toda persona podrá denunciar ante la Secretaría, o ante otras autoridades federales o locales según su competencia, todo hecho, acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (en materia de aguas, forestal, agraria, etc.).

¹⁵⁵ Gutiérrez Becerril, Héctor. La Problemática Ambiental de la República Mexicana en la Perspectiva de Solución en el Marco de los Caracteres Generales de la Gestión Ambiental Internacional. Tesis. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Derecho. México, 1991. p. 141.

¹⁵⁶ Friedrich, Ebert S. Educación Ambiental. Cuadernos para una sociedad sustentable. México, 1993. p.32 .

En su artículo 190 ratifica que la denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante.

Con estos dos artículos la LGEEPA legitima a toda persona a ejercitar la acción ambiental de denuncia por daños al ambiente, sin importar que el denunciante sea el afectado o no.

Lástima que dicha legitimación no se extienda a la tutela de los intereses difusos ante la autoridad judicial, es decir una legitimación procesal que le permita a cualquier ciudadano interesado, llevar ante los tribunales judiciales y administrativos, un acto u obra que cause daños al ambiente. Precisamente la falta de legitimación procesal, produce una falta de interés jurídico que es necesario acreditar para poder accionar la maquinaria judicial. Si no se acredita tener el interés jurídico que las leyes requieren, es imposible obtener la protección de la justicia federal y local.¹³⁷

En fin, lo importante es que se contempla la posibilidad administrativa de denunciar hechos que lesionen o afecten al equilibrio ecológico y la protección al ambiente. En los artículos subsiguientes de la LGEEPA, se regula el procedimiento administrativo para la tramitación de la denuncia.

Es interesante notar que la LGEEPA prevee dos tipos de denuncia: la queja y la denuncia popular, pero no distingue cuándo procede una y cuándo otra y mucho menos cuál es su diferencia.

Es a través de la denuncia que se ejercita el interés ciudadano de que se proteja el ambiente, razón por la cual las instancias administrativas deben coadyuvar, respecto de las denuncias que se presenten, para no retardar el ejercicio de las acciones conducentes.¹³⁸ Además, como ya se ha señalado, es la única

¹³⁷ Este problema no es exclusivo de México; países como España y Argentina viven dicho problema, siendo precisamente en ellos, donde la doctrina jurídica sobre este punto ha avanzado ampliamente.

¹³⁸ Gutiérrez Becerril Héctor. Op.Cit. p.141.

instancia que tenemos todos como ciudadanos, sin necesidad de acreditar el interés jurídico, para acudir a la tutela ambiental por parte del Estado en la protección y defensa del ambiente.

Tal vez, podría surgir la pregunta ¿ y para qué denuncio, que gano con ello? la respuesta tiene varios puntos a desglosar:

- * Contribuyo a la vigilancia y cumplimiento de la normatividad ambiental.
- * Actúo como ciudadano conciente y preocupado por el Medio Ambiente.
- * Contribuyo a crear una conciencia ecológica real.
- * Preparo el camino, para que en el futuro se reconozca nuestro interés ambiental.
- * Preparo medios de prueba, para un futuro juicio a seguir, ya que de conformidad al artículo 194 de la ley, las resoluciones sobre denuncias presentadas, me sirven como un dictamen técnico, con pleno valor probatorio en juicio
- * Contribuyo a que el régimen de sanciones por violaciones a la ley sea eficiente y se aplique: teniendo como sanciones multa que va de 20 a 20 mil días de salario mínimo general vigente en el D.F.; clausura temporal o definitiva, parcial o total; y arresto administrativo hasta por 36 horas o incluso la tipificación de alguno de los delitos ecológicos previsto por la ley.

La vigencia y eficiencia del Sistema de Atención a la Denuncia Popular dependerá en mucho, de nosotros; debemos ejercitar nuestros derechos y no tener miedo a denunciar hechos o actos que causen o puedan causar daños al medio ambiente.

Si ponemos un poco de atención, podemos ser la primera persona en darse cuenta si ocurre algo que dañe al medio ambiente. Quizá en tu camino al trabajo, a la escuela, o de paseo, te encuentres con una fuga de agua, con alguien vendiendo animales silvestres o productos elaborados a partir de ellos. Es posible que te des cuenta de la existencia de alguna industria o servicio que

contamine demasiado. Si vas al campo, es posible que veas un incendio forestal, o algún desmonte con fuego o maquinaria. "En todos estos casos, tu participación para reparar el daño no puede ser más que indirecta, pero no por eso deja de ser importante: organízate con tus amigos o con los vecinos, infórmate de la situación y si se está violando la ley, que es muy probable, denuncia cualquiera de estos actos y dale seguimiento a lo que suceda después. Para denunciar y conseguir apoyo puedes acudir a las autoridades, a las organizaciones civiles o a los medios de comunicación."¹⁵⁹

La denuncia no sólo se vale, sino que la propia ley la establece como un elemento muy importante para la protección ecológica en México.

4.5. Organos de la Administración Pública encargados de promover y atender la participación social en materia ambiental.

Como hemos visto, en nuestro país, la participación social en materia ambiental, se encuentra regulada de manera principal por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); dicha participación la divide en dos vertientes: la participación propiamente dicha y la denuncia popular. Es importante hacer esta división dado que es la forma en que se atiende la participación social, por parte de las autoridades administrativas en materia ambiental.

Para referirnos a ello, es necesario recordar que es a partir de 1992, cuando nuestro esquema administrativo de la gestión ambiental cambia, creándose una nueva Secretaría cuya función ambiental está a cargo de dos órganos desconcentrados.¹⁶⁰

Este esquema no cambia, pese a la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 28 de diciembre de 1994 y con la

¹⁵⁹ Departamento del Distrito Federal, et. al. Ayúdame! Acciones prácticas para mejorar el medio ambiente en la Ciudad de México. Segunda Edición. México, 1993. p.71.

¹⁶⁰ Ver capítulo 3 punto 3.3.

cual se crea a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la cual sigue atendiendo la gestión ambiental, a través del Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Estos órganos desconcentrados y con autonomía técnica y operativa, se regulan por el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de julio de 1992, el cual junto con el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, les asigna y distribuye sus competencias y facultades en materia ambiental.¹⁴¹

4.5.1 El Instituto Nacional de Ecología

Como ya se vió en el Capítulo 3, el INE está a cargo de un Presidente designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal y conforme al artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, tiene las siguientes atribuciones en materia ambiental

Cuadro No.15
"Funciones del Instituto Nacional de Ecología"



¹⁴¹ Mientras no se expida el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, sus funciones y las de sus dependencias, se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por el Reglamento Interior de la SEDESOL, en lo que no se oponga a las funciones de la nueva Secretaría.

En materia de participación social el INE tiene las siguientes atribuciones conforme al Reglamento Interior de la Secretaría:

*** Concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente (Frac.XVI).**

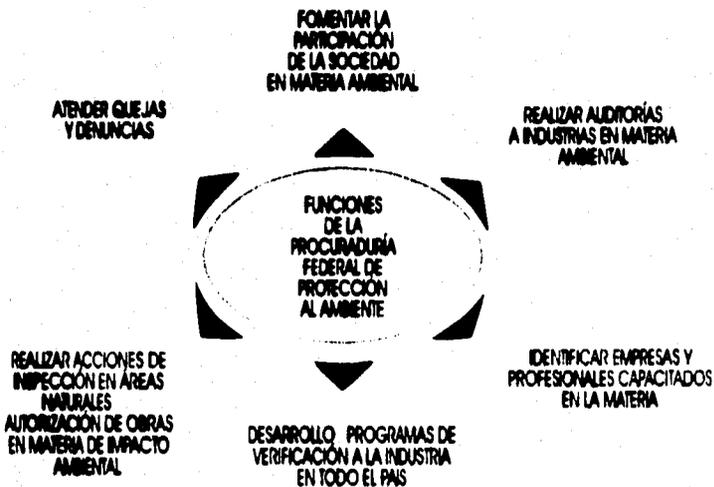
Como podemos ver, al INE le corresponde atender la participación social en materia ambiental en sentido amplio (menos la denuncia popular y quejas), lo cual lo realiza a través de los convenios de concertación.

4.5.2 La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Como ya sabemos, está a cargo de un Procurador designado por el titular del Ejecutivo Federal y conforme al artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría, tiene las siguientes atribuciones:

Cuadro No.16

"Funciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente"



En materia de participación social tiene las siguientes atribuciones:

- * Promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica; así como en acciones de información y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental (Frac.II).
- * Recibir, investigar, atender y/o canalizar ante las autoridades competentes las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos (Frac.III).
- * Velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente (Frac.IV).
- * Canalizar las propuestas ciudadanas para elaborar, adecuar y actualizar la legislación, normas, criterios y programas ecológicos (Frac.XVI).

Como podemos ver, se encarga de la participación social en cuatro vertientes:

- * Promoviendo la participación social, la cual una vez que se logre, estará a cargo del INE, quién es el que celebra el Convenio de Concertación.
- * Recibiendo, atendiendo o tramitando las quejas y denuncias populares que la ciudadanía o grupos sociales presentan.
- * Tutelando los intereses ambientales de la población, lo cual implica que sea el núcleo de la participación social.¹⁶²
- * Canalizando las propuestas ciudadanas para elaborar y adecuar la legislación y normatividad ambiental, así como los programas y criterios ecológicos.

¹⁶² Incluso, el ser el tutor del interés ambiental de la población, le faculta conforme a la fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría, a expedir recomendaciones a las autoridades competentes o a los particulares, para controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental, así como vigilar su cumplimiento y dar seguimiento a dichas recomendaciones y resoluciones. Como podemos ver, la PROFEPA es un Ombudsman Ambiental en toda la extensión de la palabra.

4.6. Avances en la participación social y la denuncia popular.

A partir de mayo de 1992, con la Secretaría de Desarrollo Social, se inicia una etapa de acercamiento y reconocimiento de la participación social a través de la Unidad de Concertación Social y de la Subprocuraduría de Participación Social y Quejas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La participación social opera en distintos niveles, sobre todo en el debate y la definición de políticas y en el diseño de programas específicos. Esta participación es muy activa, sin embargo, aún falta mucho por hacer para lograr que se realice de manera permanente y articulada.

Como se ha visto son el INE y la PROFEPA los encargados de atender, promover y encauzar la participación social en materia ambiental.

4.6.1 Concertación Social: Instituto Nacional de Ecología.

Para ello se creó la Unidad de Concertación Social, la cual tiene las atribuciones siguientes:

- * Estimular la vinculación y enlace con los grupos organizados de la sociedad civil, a fin de garantizar el derecho a la información y buscar formas de articulación y consenso en proyectos comunes para la defensa del medio ambiente y el Desarrollo Social.**
- * Mantener de forma permanente la consulta pública sobre los temas que preocupan a la sociedad.**
- * Promover y apoyar el desarrollo de la sociedad civil y de sus distintas formas de organización y participación.**

Las acciones en el período 1993-1994 fueron las siguientes:¹⁶³

- * Se llevó a cabo el Primer Encuentro ONG-Sedesol sobre Proyectos Socialmente Productivos con una participación nacional de 357 grupos. Como resultado del encuentro se creó el Fondo de Conversión Social 1993 ONG-Sedesol con el propósito de brindar apoyo financiero al esfuerzo de organizaciones no lucrativas que se dedican al servicio de la comunidad. En respuesta a la convocatoria del Fondo se registraron 676 proyectos de todo el país; 174 de los cuales eran proyectos relacionados con Ecología. Se apoyó a 114 de éstos.
- * Se continuó realizando el registro nacional de los ONG, llegando a un total de 2 799, de las cuales 797 se ocupan del ámbito de ecología a escala nacional; la información se actualiza constantemente y con ella se elaboró en 1992 el Directorio Verde que fue editado por el INE. Para 1994 se publicó una nueva edición del directorio que clasifica la información en cinco categorías para facilitar su manejo. Estas categorías se establecieron con base en un estudio preliminar agrupándose los datos de la siguiente manera: 461 ONG como grupos ecologistas y ambientalistas que no manifiestan una especialización en sus actividades; 231 grupos de consultoría que ofrecen servicios técnicos en materia ambiental; 19 representaciones de organismos internacionales y extranjeros vinculados con cuestiones ambientales, con sede en nuestro país; 75 instituciones académicas que cuentan con dependencias o programas especiales en materia ambiental y, por último 11 empresas y corporaciones del sector privado que proporcionan servicios o cuentan con instancias ambientales.
- * Se mantuvo un intenso diálogo con el Comité de Defensa de los Chimalapas integrado por intelectuales, académicos, artistas, ONG, ecologistas y por campesinos entre otros.
- * Se estableció el proyecto de Cooperación Técnica para Organizaciones Sociales e Indígenas y No Gubernamentales "BA' ASOLAY" (agua transparente en lengua yaqui), integrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Sedesol, la Secretaría de Relaciones Exteriores y 13 Redes de Organizaciones Sociales Indígenas (OSING); su objetivo es fortalecer a estas últimas a través de capacitación; mejora en los procesos de comunicación, otorgamiento de financiamiento a proyectos socio-culturales y ambientales económicamente no redituables.

¹⁶³ Secretaría de Desarrollo Social. Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994. México, 1994. p.307.

4.6.2 Participación social y denuncia popular: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Dada sus atribuciones, la PROFEPA cuenta con la Subprocuraduría de Participación Social y Quejas, que brinda atención a la sociedad a través de dos unidades: la de Participación Social y la de Quejas.

Las atribuciones de la Unidad de Participación Social, conforme al artículo 22 del Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de julio de 1992, son las siguientes:

- * Impulsar la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación de propuestas tendientes a lograr el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.
- * Orientar a los integrantes de la sociedad para la adecuada utilización de los instrumentos de política ecológica y de protección al ambiente.
- * Promover el reconocimiento de los esfuerzos destacados de los miembros de la sociedad para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente.
- * Promover convenios de concertación con los sectores público, social y privado, para la realización de acciones en materia ecológica y de protección al ambiente.

Las atribuciones de la Unidad de Quejas, conforme al artículo 23 del citado Acuerdo, son:

- * Asesorar a los grupos de la sociedad en lo relativo a la protección y defensa del ambiente.
- * Establecer y operar el Sistema de Denuncia Popular en materia ecológica.
- * Recibir, atender, investigar, canalizar y dar seguimiento a las quejas

y denuncias de la ciudadanía y de los representantes de los sectores social y privado en materia ecológica y de protección al ambiente.

- * Tramitar y dar seguimiento a las quejas y denuncias por irregularidades en que incurren servidores públicos, que afecten el equilibrio ecológico y el ambiente.

Las acciones realizadas en materia de participación social y quejas en el período 1993-1994 fueron las siguientes: ¹⁶⁴

- * La Unidad de Participación Social promovió la instalación de Regidurías de Protección Ambiental y Consejos Ecológicos Municipales de Participación Ciudadana para fortalecer la gestión ambiental municipal y avanzar en la desconcentración de funciones. Suman a la fecha 397 y 775, respectivamente.
- * Es importante mencionar que la participación social se ha ampliado también. En la esfera normativa ya que, de acuerdo con la Ley de Metrología y Normalización, los representantes del sector empresarial, de la academia, de las ONG y de la sociedad en general, participan en los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, para elaborar los proyectos de Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en materia ecológica y ambiente.
- * La Unidad de Quejas recibió hasta 1994: 3 789 quejas. ¹⁶⁵ Las principales denuncias son por contaminación del aire, del suelo, de la flora silvestre, del agua. De acuerdo con esto, es el Distrito Federal donde se han presentado el mayor número de quejas al registrarse 742, lo que significa el 71 %.

Le siguen el Estado de México con 193 denuncias, 18 %; en Guanajuato y Jalisco con 1 % y, el resto de las entidades acumulan el 9 %.

En cuanto al tipo de infcción, el mayor número de quejas es por la del aire con 725 lo que significa 69 %; 122 de suelo, 12 %; 73 de flora silvestre, 7 %.

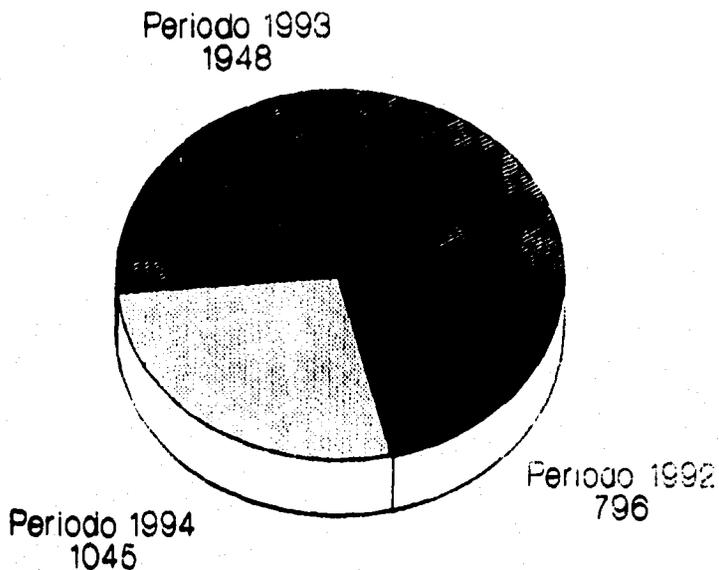
En contaminación de aguas se tiene un registro de 67 quejas, 6 %; de fauna 9, 1 % y de otros son 49 denuncias, 5 %.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Periódico El Universal, 3 de diciembre de 1994, Primera Sección p. 14.

De acuerdo al seguimiento por año, se puede notar que las denuncias han aumentado considerablemente en comparación con 1992, pero se redujeron si se miden con el año de 1993.¹⁶⁶

Cuadro No.17
"Quejas sobre el ambiente"



¹⁶⁶ En 1992 fueron 796; en 1993 fueron 1,948; y en 1994 fueron 1,045 quejas.

CAPITULO QUINTO
HACIA UN NUEVO
DERECHO ECOLOGICO,
UN RETO SOCIAL

En los capítulos anteriores hemos recorrido el panorama participativo con que cuenta nuestro país en materia ambiental.

Algunos dirán que es la revolución de la sociedad civil, la que ha originado el fenómeno participativo. Otros lo achacarán al poder que la sociedad civil ha recuperado o arrebatado a las instancias del gobierno. Lo que importa es que estamos despertando; los mexicanos emergemos de un sueño muy largo y profundo, liberándonos así de las pesadillas de la apatía, ignorancia y superación.

Esto conlleva un reto muy importante no sólo para el Gobierno, sino para el propio sistema jurídico. El derecho ecológico o ambiental debe cambiar y evolucionar; abrirse como un derecho más participativo, promotor del cambio social. Esperamos que la Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental a la que convocó la LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, arroje los resultados que todos esperamos: una reforma a la ley o incluso una nueva ley, más avanzada, participativa y eficiente. Una ley al servicio de la moral y la justicia, en beneficio de las generaciones presentes y futuras; una ley con visión de sustentabilidad para preservar y proteger nuestro medio ambiente.

5.1 Efectos de la participación social en materia ambiental.

Muchas de las acciones para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente tienen mayor sentido cuando un número importante de personas las lleva a cabo.

Todos nosotros formamos parte de algún grupo social: el vecindario, clubes, asociaciones civiles, nuestro trabajo, la escuela, etc. Es importante que utilicemos todos estos espacios de participación que están a nuestro alcance para difundir ideas y proponer acciones encaminadas a mejorar el ambiente en nuestra ciudad, en nuestro país y en el planeta.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Departamento del Distrito Federal, et al. ¡Ayúdame! Acciones prácticas para mejorar el medio ambiente en la Ciudad de México. Segunda edición. México, 1993. p. 73.

En nuestras manos está la gestión ambiental y la vigilancia del cumplimiento y aplicación de la normatividad ambiental.

Como hemos visto a lo largo del trabajo, existen espacios para la participación social en materia ambiental -en la formulación de la política ambiental y la aplicación de sus instrumentos, la administración de áreas naturales protegidas, en el uso racional de los recursos naturales, en la formulación y aplicación de la normatividad ambiental - tal vez no los necesarios, ni en las áreas más importantes, pero el campo está listo, sólo falta sembrar.

La participación social no sólo tiene efectos de presión social, sino además de catalizador de acciones e ideas que inducen a la autoridad a actuar. Por otro lado, al hablar de participación es con la visión de que los problemas nacionales, mucho más los ambientales, requieren del esfuerzo de todos, no porque el gobierno no sepa o no pueda, sino porque todos de alguna forma afectamos y tenemos algo de incidencia en los problemas ambientales.

Los problemas ambientales no sólo deben ser vistos interdisciplinaria e integralmente, sino además participativamente; la acción ecológica debe ser participativa, y para serlo debe haber espacios que permitan dicha participación..

Esta participación se está extendiendo, ya no sólo se trata de oír a los grupos representativos de la sociedad; ahora el ciudadano, los grupos y sectores, pueden participar desde la propuesta, discusión y evaluación de normas ambientales (tanto sustantivas como técnicas o normas oficiales mexicanas), en la vigilancia de su cumplimiento, y hasta la posibilidad de proponer acciones, planes y programas que de manera concertada gobierno y sociedad deben realizar.

No se trata ya de ser sólo los ojos que vigilan a la autoridad; se trata de ser ahora, las manos que actúen, el corazón que sienta y el cerebro que piense. Por ello el corazón de la participación social es la democracia.

Una forma de participación muy importante y que cada día lo será más es la **DENUNCIA Y QUEJA AMBIENTAL**; tal vez nuestra labor no sea sembrar árboles o cuidar jardines, pero algo que sí podemos hacer es cuidar nuestro entorno ayudándole a la autoridad en la vigilancia de las actividades que puedan generar desequilibrio ecológico o deterioro ambiental.

Para todo ello, no sólo es necesario información, voluntad y educación, sino además conciencia, cambio de hábitos y actitudes, cambios en las formas de uso del medio ambiente,¹⁴⁸ ya que también nosotros afectamos a nuestro medio. Por otro lado, sólo el que está informado, y el que sabe, es el que puede ver donde otros no pueden. Tenemos que ser gestores en materia ambiental y para ello **HAY QUE SABER, SENTIR Y AMAR.**

Es aquí donde considero importantes las tres "ces" que debe lograr la **Educación Ambiental: Conocimiento, Compromiso y Conciencia.**

La participación social en materia ambiental tiene efectos -además de ser consecuencia- en la conciencia y cultura ecológica de la población.¹⁴⁹

¿Pero por qué hablar de cultura ecológica y participación ciudadana en los problemas ambientales? ¿cual es su relación?

Antes de contestar a esto, hay que recordar que la participación es el grado de intervención de los hombres y de los grupos en los procesos políticos,

¹⁴⁸ Wood S. David y Diana Walton Wood. Cómo Planificar un Programa de Educación Ambiental. Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo. Primera edición en español. México, 1987. p.8.

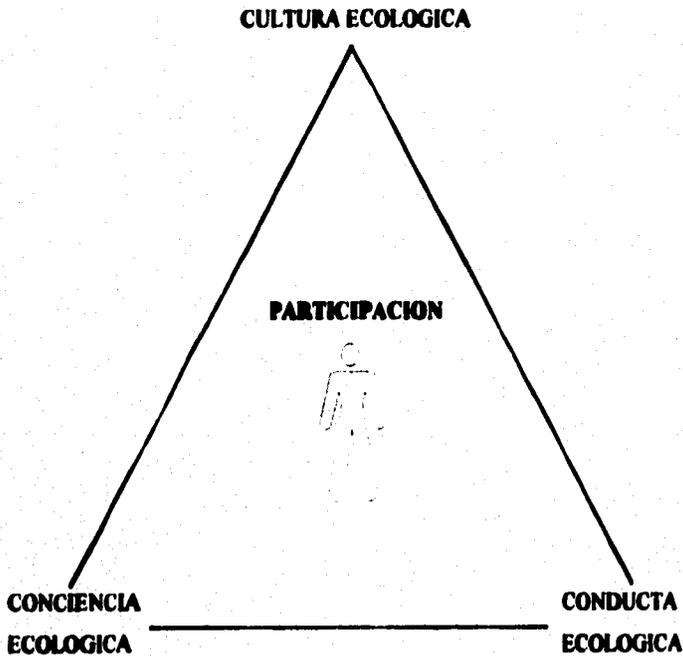
¹⁴⁹ La Cultura Ecológica forma parte de ese todo que es la cultura y es un sistema de valores ambientales que orienta a un conjunto de comportamientos individuales y colectivos relativos al uso racional de los recursos naturales y energéticos; a la vigilancia de los actores sociales sobre los impactos ambientales; a la organización de la sociedad civil por la defensa de sus derechos ambientales; a la participación de las comunidades en la autogestión de sus recursos naturales. Por su parte, conciencia ambiental es algo propio e individual de nosotros es ese sentimiento interno de ser y conocer que debemos respetar y proteger la naturaleza.

Cf. Leff, Enrique y Julia Carabias. Cultura y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales. Dos Volúmenes. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM y Miguel Angel Porrúa-Grupo Editorial. México, 1993. pp. 55-85.

económicos y sociales de una comunidad. De aquí se desprende lo obvio de la relación: ya que habrá más participación ciudadana en los problemas ambientales, en una comunidad donde haya una cultura ecológica más arraigada.

Esto queda más claro si lo visualizamos como un triángulo cuyos vértices son: conciencia, conducta y cultura ecológicas, en donde uno a otro se comunican y nutren, incidiendo todos en el individuo y por ende en su participación en cuestiones ecológicas.

Cuadro No.18
"Triángulo de la participación"



Partimos de la premisa de que a más cultura más participación, y que a mayor participación más conciencia y mayor conducta ambientalmente adecuada.

De esta manera, cultura ecológica y participación ciudadana son las caras de una misma moneda, donde una se basa en la otra y viceversa.

¿ Pero por qué participar ? Porque se tiene INTERES. El interés es el punto de partida para la participación. ¿Pero qué tanto interés existe por los asuntos y problemas ambientales ? Ahí entra qué tanta cultura ecológica exista en la sociedad y qué tanta conciencia ecológica tiene el individuo, que lo motive a participar con una conducta adecuada ambientalmente.

Otro aspecto a destacar, es que no basta la existencia de una cultura ecológica para que se de la participación; se requiere además de un marco de libertades que la permita. La participación sólo se puede dar y fomentar en una sociedad plural y abierta, es decir en una sociedad democrática.

5.2 Concertación, camino de reconciliación.

Hoy día nadie duda de la incapacidad que a fines de la década pasada, mostraba ya el Estado para responder con eficiencia a demandas crecientes y diversificadas. Recordemos que la expansión estatal creó un problema doble: por una parte, mermaba su capacidad de atender sus responsabilidades fundamentales; por la otra, al suplir la participación y la responsabilidad directa de la sociedad civil en muchos ámbitos, el aparato político generó sus propios intereses autónomos, sus propias demandas de recursos e incentivos políticos; también una visión propia relativamente autónoma de las nuevas demandas sociales que en la realidad se estaban generando.¹⁷⁰

La crisis también puso de relieve el agotamiento progresivo de los modos tradicionales de encuadrar, argumentar y dirimir los conflictos de interés.

¹⁷⁰ Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Serie Una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. p.20.

Por todo ello, "el camino viable era el de abrir espacios para que los diferentes grupos sociales incorporaran, en su interacción con el gobierno, otras formas de organización, representación y articulación de sus intereses; otros criterios en la discusión y en el acuerdo; otras expectativas y prácticas políticas. La búsqueda de nuevas formas organizativas, de las nuevas prácticas y reglas, se convierte, entonces, en la tarea central de la reforma del Estado. El gran reto era conformar nuevos consensos en distintos terrenos y encontrar las bases que les dieran sustento."¹⁷¹

La solución a ello fue la llamada descentralización hacia la sociedad civil -un término no muy feliz-instrumento rector de la Reforma del Estado, sobre todo en los primeros tres años del gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Esta descentralización hacia la sociedad, reconoce distintos ámbitos y que son los de la concertación, la desregulación, los regimenes para la prestación de servicios públicos y explotación de bienes nacionales y la desincorporación de entidades paraestatales.¹⁷² Para los efectos del trabajo, no consideraremos si son o no viables, así como si su terminología es la correcta; lo que nos interesa para nuestro estudio, es retomar a la concertación social como vínculo y puente de enlace y reconciliación entre sociedad y gobierno.

La relación de cualquiera de las esferas de gobierno hacia la sociedad, de una u otra manera tiene un efecto en el quehacer de los demás niveles de gobierno. Ello es así precisamente porque las tres esferas o niveles de gobierno actúan simultáneamente sobre los mismos núcleos de población. Esta interacción, y aún más, la renovación del gobierno, junto con el fortalecimiento de la sociedad civil, establece diferentes fórmulas de concertación y colaboración.

¹⁷¹ Ibid

¹⁷² Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. Serie Una visión de la modernización de México. México, 1994. p.127.

La concertación tal y como quedó asentado en el Capítulo 4, se identifica con el esfuerzo por articular el quehacer de los sectores no gubernamentales, es decir de las organizaciones sociales y privadas, comunidades e individuos de tal manera que las inversiones, las acciones, los objetivos y las metas del quehacer se definan sumando voluntades y esfuerzos.¹⁷³

El sexenio anterior fué ejemplo de la Concertación. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) fué creado con estrategias y procedimientos orientados precisamente a alcanzar la concertación como método ineludible para emprender tareas que efectivamente fuesen una necesidad efectiva, cancelando decisiones burocráticas que alejan el quehacer del gobierno del interés inmediato de la sociedad. En materia ambiental, la concertación y en específico la participación de la sociedad en la protección del medio ambiente se considera como prioritario.¹⁷⁴

El avance en la consecución de los objetivos del desarrollo y medio ambiente demanda una mayor participación social.

El gobierno debe impulsar la participación de grupos, sectores y organismos sociales en tareas y responsabilidades que se traduzcan en compromisos y metas concretas, para el cuidado y restablecimiento de la calidad del ambiente.¹⁷⁵ Para ello se apoyará en la concertación. En este aspecto la descentralización política y administrativa es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y gobierno. Los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas; ahí es donde debe darse la concertación. Ellos deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población.¹⁷⁶

¹⁷³ Ibid

¹⁷⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 p.121.

¹⁷⁵ Ibid.p.20.

¹⁷⁶ Ibid.p.48.

Una mayor autonomía local dará un nuevo vigor a la política, a la economía y al desarrollo, así como a la atención de los problemas ambientales.

5.3 Democracia ambiental ¿ mito o realidad ?

La democracia será tan perfecta como hombres tenga con interés por participar en los asuntos públicos.¹⁷⁷ Una sociedad democrática es una sociedad abierta y plural en la que se abre cada vez más el proceso de decisión a la intervención y participación del mayor número de protagonistas, hombres de carne y huesos que abanderan intereses y opiniones diversos.

No podemos hablar de participación social, en un Estado donde simplemente no se permite. La democracia se identifica con la doble oportunidad de los gobernados de participar en los asuntos de su comunidad, y de convertirse en gobernantes mediante esa participación.¹⁷⁸

Por lo tanto, hablar de participación es hablar de democracia, ya que la participación es flor que crece en el campo de la democracia.

Como ya analizamos en el capítulo respectivo, en nuestra Constitución se contempla la participación social en todas las áreas del desarrollo nacional, precisando que dicha planeación se dará dentro de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. El mismo artículo tercero constitucional señala que la democracia no es solo una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Por lo cual hablar de participación social en la gestión ambiental, implica o requiere hacer referencia a la democracia. ¿ Pero que tanta democracia ambiental existen en nuestro país ? podemos decir que está en proceso de gestación.

¹⁷⁷ Moya Palencia, Mario. Democracia y Participación. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982. p.16.

¹⁷⁸ Ibid p.20.

En realidad, en todos los ámbitos de la vida nacional se está dando un proceso democratizador en el cual se están generando espacios para la participación.

A lo largo del trabajo hemos estudiado cuáles son los espacios actuales de participación ambiental, y como se puede acceder a ellos; de tal forma podemos decir que existe una incipiente democracia ambiental en proceso de formación y perfeccionamiento.

Nos permitimos transcribir parte del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual nos da luz sobre participación y democracia:

" En una sociedad democrática y, sobre todo, en una sociedad democrática moderna, la viabilidad y efectividad de la rectoría que el Estado ejerce requiere la participación social, en el entendido de que un gobierno democrático no expresa otra cosa que la voluntad de la sociedad hecha gobierno. Democracia política y democracia social se encuentran íntimamente entrelazadas.

La nueva cultura política que el país empieza a consolidar precisa ahondar en la disposición al diálogo, a la tolerancia y a la concertación. Esto solo es factible por el camino de la democracia que supone aceptar las premisas de una sociedad plural y participativa."¹⁷⁹

Como podemos ver, un Estado no es democrático si no considera y no permite la participación social y, por otro lado, no puede haber participación si no existe democracia. Ambas son elementos que se sustentan y alimentan una a otra. Claro que el hecho de existir la democracia en un país, no por ello implica que automáticamente se genere la participación; hay que recordar las condiciones que deben existir para que se produzca la participación: interés en los asuntos públicos, voluntad, educación y conciencia.¹⁸⁰ Tanto la participación como la

¹⁷⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p.40.

¹⁸⁰ Ver Capítulo I, punto I.1.3

democracia son flores que hay que regar y cuidar día a día para que puedan florecer.

Por otro lado hay que tener en cuenta que la democracia ambiental no puede ser en todas las áreas de la gestión ambiental; hay decisiones o cuestiones que no pueden ser objeto de consulta, en ellas el Estado debe actuar y decidir con su poder de imperio; hay cuestiones y problemas en las que el Estado debe actuar y punto, sin preguntar ni consultar.

Por último podemos decir que los problemas ambientales son problemas de democracia, no sólo en cuanto a participación social se refiere, sino en cuanto a participación de todos los sectores e instancias y niveles de gobierno; nuestros problemas de desarrollo y medio ambiente son problemas de democracia y justicia social.¹⁰¹

Los problemas de democracia, son problemas de perfección y de participación. El reto es ser una sociedad pluralista y democrática. Una sociedad que tienda a abrirse y no a cerrarse, la sociedad que busca la flexibilización y no la esclerosis; la que promueve la participación de los grupos y no la clausura o la obstruye; la que busca ampliar el sustento de su poder político y no traducirlo; la que fomenta la libre discusión, el principio de la deliberación para ventilar los asuntos públicos; la sociedad que se apoya en los sectores o clases sociales más amplios que forman parte de ella; una sociedad que busque la unidad democrática aunque no la uniformidad.

La sociedad demanda un Estado democráticamente fuerte para hacer prevalecer la voluntad general.

¹⁰¹ El mismo desarrollo sustentable, parte de la premisa real, de que los problemas ambientales son problemas de desarrollo y justicia social. El desarrollo sustentable debe movilizar los recursos para la satisfacción de las necesidades esenciales de la población como forma de elevar la calidad de vida de esta generación y de las futuras, a través de la máxima utilización de los recursos naturales a largo plazo con tecnologías adecuadas para estos fines y con la activa participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo.

Cf. Del Amo R., Silvia y José Ma. Ramos P. Desarrollo sustentable. Pronatura, A.C. y Conservation International, México, A.C. México, 1994.

5.4 Los grupos ecologistas y la participación social.

Si queremos avanzar en una nueva concepción del derecho ecológico o ambiental, así como en un nuevo enfoque para afrontar los problemas ambientales, debemos estar concientes y preparados en participar en su gestación y gestión.

Para ello existe un sector que puede aportar muchísimo, no sólo por su visión y trayectoria, sino además por su organización y conciencia; ese sector es el de los grupos ecologistas o ambientalistas.

¿ Pero cómo y cuándo surgen, a qué se dedican ? la respuesta a ello, nace del contexto internacional: en específico con la celebración en abril de 1970 del y preso políticos, que surgen a fines de los sesentas-en realidad son ONGA primer "Día de la Tierra" en los Estados Unidos de Norteamérica.¹⁰² Cuando varios Organismos No Gubernamentales¹⁰¹ de los Estados Unidos convocaron a la sociedad civil de aquel país a celebrar en abril de 1970 el primer "Día de la Tierra", nunca imaginaron la enorme resonancia que dicha invitación iba a tener: más de 20 millones de estadounidenses y canadienses, en su mayoría jóvenes menores de 25 años, se dieron a la tarea de enviar a la sociedad un claro mensaje de desesperación y angustia acerca del estado que guardaban los recursos naturales del planeta.

Este mensaje impulsó a promover y llevar a cabo una reunión mundial para discutir las alternativas al modelo de crecimiento económico vigente. La Conferencia de Estocolmo en 1972 sobre el Medio Ambiente Humano, es el inicio de una preocupación internacional sobre los problemas ambientales. Estocolmo es el detonador de un activismo más comprometido y conciente de la necesidad de

¹⁰² Glender, Alberto y Víctor Lichtinger. La Diplomacia Ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p.338.

¹⁰¹ Los Organismos No gubernamentales (ONGs) son grupos benéficos y de presión formados por gente común, sin relación con el gobierno ni partidos políticos. Por ejemplo: Greenpeace, Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y Amnistía Internacional.

organizarse la sociedad civil en forma profesional. Directamente de la reunión de Estocolmo surgen organismos ambientalistas como Greenpeace y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que modificarán a partir de entonces el escenario ecologista mundial.

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, se invitó por primera vez a las ONGs a participar oficialmente (con voz sin voto) en el suceso político más importante en la historia de la humanidad: la reunión de más de 120 jefes de Estado para discutir acerca del futuro del planeta. Este reconocimiento de parte de Naciones Unidas al creciente papel que la sociedad civil desempeña actualmente en el escenario mundial es por sí mismo un hecho significativo.¹⁰⁴

La Conferencia de Río puso de manifiesto que los gobiernos del mundo del Siglo XXI se encontrarán impotentes frente a los grandes retos ambientales y ecológicos que plantea el desarrollo sustentable si no se fundamentan sus decisiones en la participación activa de sus sociedades organizadas en grupos ecologistas, asociaciones de industriales, colegios y academias de científicos y agrupaciones de servicios y asistencia privados.

La crisis económica y social de los años ochenta, demostró la incapacidad de los gobiernos para enfrentar cabalmente la necesidad de cambios profundos en los modelos de desarrollo, por lo que la sociedad cada vez más decepcionada de ello, asume en su control la gestión ambiental en forma profesional y organizada, provocando con esto un cambio sustancial en los procesos de educación ambiental de estas mismas sociedades, acelerando y acrecentando la importancia de la sociedad civil en la conducción del desarrollo.

¹⁰⁴ Incluso tuvieron su propio Foro Global, espacio democrático y expresión de la sociedad civil mundial. La sociedad civil representada en el Foro Global presentó una sinergia mucho más activa y dinámica de la que, con toda seguridad surgirán enlaces internacionales que modifiquen gradualmente la velocidad de respuesta de los gobiernos hacia los problemas ecológicos. La Conferencia de Río fue la efeméride que marca definitivamente el ascenso del deterioro para siquiera visualizar un futuro para la vida como la conocemos en el planeta.

5.4.1 Las Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas en México.

Las Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas (ONGA) se presentan hoy como uno de los interlocutores más importantes de la sociedad con los gobiernos, los grupos de industriales y los grupos populares entre otros, y son cada vez más aceptadas en los foros internacionales como participantes legítimos e importantes en relación con los temas del medio ambiente.

Además, las ONGs demostraron su capacidad para transformar el "ambientalismo" en un tema fuera del encuadramiento de la discusión política institucionalizada, por considerarlo demasiado importante y "limpio" para sujetarse a los manejos del regateo político de los gobiernos y las corporaciones que hacen trueque con la política de la defensa de la naturaleza por votos, poder o ganancias.¹⁶⁵

De alguna manera, la ciencia ecológica fue tomada por asalto e integrada a la preocupación ambientalista de grupos ciudadanos, aun cuando parecía que la ciencia como tal no estaba preparada para ello, al menos bajo las condiciones de México.¹⁶⁶

Para algunos el ambientalismo es la nueva religión de fin de siglo. Lo que nadie duda hoy día, es la gran capacidad de movilización popular y organizativa con que cuentan los ambientalistas. Greenpeace es el ejemplo más espectacular, por sus formas heterodoxas de señalar un problema u obligar a transgresores a emprender acciones correctivas.

Las ONGA cuentan además con otros recursos importantes. La debilidad y dispersión de cada uno de los grupos locales les ha obligado, junto con otras ONGs que se preocupan por diferentes problemas (la paz, derechos humanos, seguridad laboral, etc.), a tomar la vanguardia para crear una red internacional de

¹⁶⁵ Ibid, p.342.

¹⁶⁶ Navarro L., David. "Reloj de Arena: la otra Caja de Pandora". Ocelotl. Revista Mexicana de la Conservación, Otoño 1994, No.II. Pronatura, A.C. México, 1994 p.76.

comunicación eficiente. En ello han apoyado las ONGA internacionales, que consideran a la política ambientalista como su campo de batalla.

En México, las ONGA son relativamente recientes -no obstante nuestra experiencia en otro tipos de movimientos sociales sobre todo de derechos humanos internacionales las que impulsan la participación civil en nuestro país. Es con la aprobación del Fast Track y el avance de las negociaciones del TLC , que nuevos grupos ambientalistas empezaron a aparecer con la "visión moderna" de la relación entre comercio y medio ambiente.¹⁸⁷ El Movimiento Ecologista Mexicano es todavía muy incipiente (o inmaduro), y refleja su composición "pequeñoburguesa" en la formulación de sus estrategias y programas de acción. En vez de grupos populares locales, son los de carácter empresarial, religioso o universitario, los que colaboran con agencias nacionales e internacionales en este campo.

Los programas de los grupos ecologistas mexicanos están fincados en objetivos que responden a las aspiraciones de la clase media y alta mexicana para la limpieza de sus colonias, la disponibilidad de lugares para recreo y vacaciones y su deseo de participar a través de contribuciones materiales "para buenas causas" como son las colectas para la mariposa Monarca, la selva lacandona, etc. Corresponde a una dimensión bien definida del movimiento en los países ricos caracterizada como NIMBY ("Not in my back yard", o no en mi patio trasero), sujeta a muchas críticas del propio movimiento internacional.¹⁸⁸

Pero, su carácter de clase, no reporta a las ONGA mexicanas algún beneficio económico para su propio sostén. La falta de una tradición de servicio público y sistemas de aportaciones para programas de esta índole resulta en la

¹⁸⁷ Esto sin considerar a los organismos y agrupaciones sociales de defensa y capacitación técnica campesina o indígena, los cuales llevan muchos años de lucha y servicio social en nuestro país; en su caso, dichos grupos serían considerados como grupos ambientalistas "tradicionales" que se ocupan de la preservación o conservación de los recursos naturales bajo la óptica productivista de los recursos.

¹⁸⁸ Glender, Alberto y Víctor Lichtinger. Op.Cit. p.352.

anemia financiera que sufre el movimiento nacional. Con contadas excepciones, estas ONGA padecen permanentes crisis económicas que se agudizan con los problemas materiales de sus líderes, que frecuentemente se ven obligados a incumplir los compromisos o francamente abandonarlos para velar por su supervivencia personal.¹²⁹

Por suerte el panorama está cambiando debido a la mayor apertura de los grupos y la integración de las ONGA e investigadores mexicanos en el diagnóstico y diseño de programas de conservación y corrección, con lo cual se da la gran posibilidad de establecer alianzas entre diversas ONGA entre sí y con ONGs de amplia trayectoria. Además el apoyo internacional ha sido determinante para proveer a las agrupaciones mexicanas con información, capacidad de análisis y una base organizacional y de recursos para la crítica en México. Sin esta ayuda, la inyección sustancial de recursos financieros y las habilidades organizacionales de los visitantes del Norte, la tarea de movilizar la oposición de los grupos de bases en muchas partes del país hubiera sido inconcebible.

Por otro lado, la gran politización que estamos viviendo, aunado a la experiencia de "trabajo comunitario" que el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) introdujo y resató, han contribuido grandemente a una "movilización ciudadana" sin precedente en todos los ámbitos de nuestra vida nacional.

Para ello es necesario estrechar la comunicación entre el gobierno y las ONGs; aumentar la cooperación entre los diferentes grupos y sobre todo

¹²⁹ Por ello la autoridad ambiental en nuestro país, cuenta con un Fondo de Coinversión Social que a la fecha apoya 114 proyectos. Además hay organismos e institutos que apoyan a diversas ONGA en sus proyectos y programas; ejemplo de ello son la Universidad Nacional Autónoma de México, que a través de la Facultad de Biología y el Centro de Ecología apoya proyectos en la Reserva de Sian Ka'an, los Chimalapas y en Montes Azules. Incluso organismos internacionales, como la Fundación Rockefeller, financian proyectos relacionados con la gestión de recursos naturales entre grupos que tienen una trayectoria de trabajo con grupos de base o incluso auspician programas de capacitación y formación en ciencias y disciplinas ambientales, tal es el caso del "Programa Internacional de Líderes en Desarrollo Sustentable."

garantizar la libertad de las ONGs de expresar y promover ideas, aunque éstas no gusten al gobierno e industrias.¹⁹⁰

El reto actual para estos grupos y organismos, es saber canalizar, agrupar y reforzar todo ese movimiento ciudadano que se está gestando; deben ser capaces de abanderar, representar y tutelar la participación ciudadana. Para ello necesitan prepararse, actuar seria y formalmente, sin buscar intereses particulares y mezquinos. Ellos tienen la gran oportunidad y enorme responsabilidad de ser los intérpretes y gestores de la participación social en la gestión ambiental; ellos pueden ser los interlocutores entre sociedad y gobierno.

Los grupos ecologistas y ONGAs son los nuevos profetas que han de predicar en el desierto. Pero necesitan ser escuchados y apoyados; ellos solos poco pueden hacer.

Grupos, ciudadanos, industriales y autoridades, tenemos un gran reto: un reto social para preservar lo que nos fue prestado por las generaciones futuras. En ello el papel de todos es valioso. Estamos en los umbrales de un nuevo milenio que promete mucho; no empañemos el futuro por apatía e ignorancia; ¡despertemos ya! Juntos gestaremos una nueva concepción de participación más amplia y participativa; un derecho ecológico más acorde, más justo y más democrático. Ello es un reto social.

5.5 El municipio, núcleo de la participación social en la gestión ambiental.

Hemos visto diversas esferas y espacios, en los que se genera y es posible hablar de participación social en la gestión ambiental, sólo falta analizar cuál es la esfera o nivel de gobierno más eficiente en ello; debe haber y lo hay, un nivel en el cual la participación es más propicia y con mayores oportunidades de realizarse.

¹⁹⁰ Organización de las Naciones Unidas. Misión Rescate: Planeta Tierra. Edición infantil de la Agenda 21. Editorial Larousse. México, 1994. p.67.

Consideramos que dicha esfera de gobierno es y debe ser el municipio, el cual es la instancia más cercana al ciudadano. Por ello, analizaremos al municipio como instancia de coordinación ambiental, pero sobre todo como instancia de concertación y participación social en la gestión ambiental.

5.5.1 El Municipio en México.

En México, el Artículo 115 Constitucional define al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación.

El municipio es la estructura ideal para relacionar directamente al gobierno con las comunidades, porque es el nivel más cercano a sus problemas e iniciativas. En este ámbito se propicia la participación de los diversos sectores de la sociedad para la solución de sus necesidades. Es una entidad territorial que abarca una o más localidades, dotada de capacidad jurídica para gestionar sus medios económicos, tanto patrimoniales como tributarios; para prestar servicios públicos y ejercer su derecho de potestad de mando y facultad coactiva. "Es una forma de descentralización política y administrativa para atender las necesidades de la población en una circunscripción territorial determinada".¹⁹¹

El 22 de abril de 1519 se fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, el primer municipio en México y en el continente americano. Durante la Colonia, el municipio de la Nueva España desempeñó funciones judiciales, administrativas y legislativas. En 1812, la Constitución de Cádiz sentó las bases de algunas características del municipio mexicano; después de consumada la Independencia la organización municipal permaneció intacta hasta 1824, al proclamarse la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al triunfo de la Revolución de 1917, se definió al municipio como base de la organización territorial, política y administrativa de los estados de la Federación.

¹⁹¹ Secretaría de Desarrollo Social. La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. La nueva relación entre sociedad y gobierno. Solidaridad. México, 1993, p. 163.

El municipio tiene patrimonio propio y libre disposición de su hacienda, conformada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados para atender sus necesidades. Está administrado por un ayuntamiento de elección popular; no hay autoridad intermedia entre el presidente municipal y el gobernador del estado e impera el principio de no reelección inmediata.

De acuerdo con las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales, la organización administrativa del sistema municipal en México registra cierta homogeneidad.

En las normas jurídicas se observan las siguientes atribuciones del gobierno municipal:

1. Presentar iniciativas de ley ante la legislatura local.
2. Manejar libremente la hacienda y el patrimonio.
3. Administrar los bienes del dominio público del municipio.
4. Organizar la administración y los servicios municipales:
 - a) Agua potable.
 - b) Rastros.
 - c) Mercados.
 - d) Drenaje.
 - e) Limpia.
 - f) Pavimentación.
 - g) Policía.
 - h) Parques y jardines.
 - i) Panteones.
 - j) Transportes municipales.
 - k) Creación y manejo de reservas ecológicas.
 - l) Registros de diversa índole.
5. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales de la Federación y de los estados en materia sanitaria, educativa, laboral, electoral, ecológica, censos, servicio militar nacional, etc.
6. Realizar obras públicas.
7. Fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre los habitantes.
8. Cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno.

Los municipios se pueden clasificar en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, según su importancia económico-social, población, características geográficas y extensión territorial.

La esencia del municipio radica en atender las necesidades y demandas comunitarias más inmediatas para aprovisionar servicios públicos elementales y conservar la tranquilidad y el orden público.

5.5.2 Solidaridad en la vida municipal.

La participación social organizada es la clave para atender las necesidades más sentidas de la población. Por ello, el Estado Mexicano, a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, o mejor conocido como Solidaridad) desplegó todo un instrumento de política social basado en la participación comunitaria como eje de atención y resolución de los problemas.

Solidaridad, sentó raíces muy profundas de participación entre sociedad y gobierno para la resolución de los problemas; a nivel municipal fué donde más resultados se lograron, razón por la cual consideramos importante analizar cómo fué la estrategia municipal para lograr la participación popular, ya que esto nos permitirá comprobar o rechazar la tesis de que es el municipio el núcleo fundamental de la participación social.

Fué el 6 de diciembre de 1988 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo de creación del Programa Nacional de Solidaridad, con el objeto de combatir los bajos niveles de vida y pobreza. Su instrumento fué el Convenio de Desarrollo Social, instrumento que la Federación y los estados han diseñado para concertar prioridades y programas de interés común; es el conducto por medio del cual se apoya la descentralización de importantes funciones a las entidades y municipios.¹⁹²

¹⁹² Ibid, p. 15.

Las tres vertientes de Solidaridad son:

- Solidaridad para el bienestar social
- Solidaridad para la producción
- Solidaridad para el desarrollo regional

Sus cuatro principios fundamentales son:

- Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización social.
- Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.
- Corresponsabilidad.
- Transparencia

Son los estados y los municipios los encargados de recoger la demanda social y de dar forma a los programas a ejecutar. Corresponde a Solidaridad fijar las políticas y estrategias, y es en cada entidad federativa donde se seleccionan y jerarquizan las obras sociales y los proyectos productivos a los que se destinan los recursos del Ramo XXVI, "Solidaridad y Desarrollo Regional". Con base en el método de trabajo de Solidaridad se logró una eficaz coordinación institucional, una efectiva descentralización y una concertación democrática entre los sectores público, social y privado.¹⁹³

El eje de funcionamiento son los Comités de Solidaridad. Las comunidades organizadas en comités de Solidaridad hacen su propuesta de obra social o proyecto productivo al ayuntamiento o a los promotores de Solidaridad que en las localidades difunden las características de este Programa. Las propuestas ya fundamentadas se canalizan a la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social para evaluar la posibilidad de ser apoyada. De acuerdo con los requisitos de operación y las normas que regulan a cada programa, se asignan los recursos directamente a los ayuntamientos a través de los Fondos Municipales de Solidaridad.

¹⁹³ Ibid.

El Programa incluye a todos los sectores de la sociedad y ha impulsado una nueva manera de hacer las cosas. Es un profundo cambio que recupera lo fundamental: la participación corresponsable de la sociedad y las instituciones públicas, centrándose en el municipio, por ser éste la base de la organización política y administrativa de la República.¹⁹⁴

Solidaridad aumentó la eficacia y la cobertura de las políticas sociales sujetas a controles centralizados, burocráticos y a la apropiación clientelar, promoviendo nuevos esquemas de alta participación social y de selectividad en el gasto para orientarlo directamente a la atención de las necesidades más apremiantes y específicas de las comunidades.¹⁹⁵

"Lo que se promovió fué la apertura a la participación social y organizada, para darle un mayor sentido de equidad, eficiencia y transparencia al gasto"³⁰ La participación social en la definición, asignación y ejecución del gasto ha sido lo más atractivo de la nueva política de desarrollo social. Solidaridad impulsa un proceso de planeación participativa que asegura la presencia de la sociedad en la formulación, gestión y ejecución de la política social y que, a la vez, tiende a agregar los problemas en unidades municipales, regionales y estatales en planes de desarrollo estatal, regional y municipal y comunitario, es decir, en una estrategia de desarrollo regional de la nación.¹⁹⁶

Solidaridad fomenta la democracia directa en las comunidades. Los comités son elegidos en asambleas públicas y se coordinan con las autoridades y los sectores sociales para definir qué obra o proyecto hacer, cómo llevarlo a la práctica, en cuánto tiempo, a qué costo, con qué calidad, y determinan cómo se

¹⁹⁴ El Programa tiene su origen en la Tesis de Carlos Salinas de Gortari para obtener el título de Doctor en Economía Política en la Universidad de Harvard en 1978. El título de la tesis fué Inversión Pública, Participación Política y Apoyo al Sistema: Estudio de tres comunidades rurales en el centro de México. Cf. Borge, Tomás. Salinas. Los dilemas de la Modernidad. Siglo veintiuno editores. México, 1993, pp. 125-138.

¹⁹⁵ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad. Serie Una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p. 12.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 21.

recuperarán y reinvertirán los recursos financieros. Ejercen una auténtica Contraloría Social en todas las etapas de los proyectos productivos y en las obras de bienestar. De esta forma se cumple con el propósito de eficiencia, transparencia y honestidad en el manejo de los bienes que son de la Nación. Los comités de Solidaridad están integrados por personas elegidas democráticamente, responsables directos ante la comunidad. Por lo regular se forman con un presidente, un tesorero, un vocal de control y vigilancia. Es tarea de los comités promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa.

A la fecha son 150 mil comités establecidos, de los cuales poco más de 55 mil se constituyeron en 1992. El 87 % de los ayuntamientos del país cuenta con Fondos Municipales de Solidaridad, y 1, 482 organizaciones indígenas ejecutan 2 mil proyectos con el apoyo de 120 Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Con el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad se estimuló la creación de 2,400 empresas. Se encuentran en operación 14 programas de desarrollo regional en 11 estados y 375 municipios.¹⁹⁷

En materia ambiental, los problemas que genera el deterioro de los ecosistemas, llevó a crear en 1992 el Programa de Ecología Productiva, cuyo fin es encontrar nuevas formas de avanzar económicamente, en armonía con la naturaleza.

Ecología productiva apoya opciones de empleo e ingreso para satisfacer las necesidades básicas de la población y al mismo tiempo, rescatar, preservar y aprovechar racionalmente los recursos de la naturaleza. Sus acciones tienen tres líneas de acción: restauración y conservación de los recursos naturales; reorientación o transformación de las actividades productivas tradicionales y desarrollo de actividades alternativas y/o complementarias y la reafirmación de los valores y tradiciones culturales de organización y participación social para proteger la biodiversidad y los ecosistemas.

¹⁹⁷ Ibid. p.145.

Estos son algunos de los avances logrados con Solidaridad. Lo que nos interesa es la visión e importancia que el Programa dá al municipio. El gobierno municipal es la instancia que permite al Programa una cercanía real con la población y responder efectivamente a sus necesidades y proyectos de solución.

Desde sus inicios el Programa ha descentralizado acciones y recursos hacia los gobiernos estatales, municipales y las comunidades participantes. "Las decisiones se toman y los recursos se ejercen ahí donde existen los problemas, y con la intervención directa de los encargados de resolverlos."¹⁹⁸

Es un marco de cooperación y responsabilidades compartidas. Solidaridad hace realidad las reformas constitucionales orientadas a fortalecer al municipio. Los gobiernos municipales están constituidos por vecinos de las comunidades, que conocen y comparten los problemas, por ello son la instancia idónea para coordinar los esfuerzos sociales e institucionales dirigidos a superar la pobreza y elevar el nivel de vida.

5.5.3 Facultades ambientales de los municipios.

Como hemos visto, la materia ambiental es una facultad concurrente entre la Federación, los estados y los municipios, teniendo las tres esferas de gobierno competencias ambientales.

A los municipios les corresponde de conformidad a lo que establecen la Constitución local del estado de que se trate y la Ley Orgánica Municipal-dentro de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

Atribuciones ambientales de los municipios.

- 1. Proteger el ambiente dentro de la jurisdicción territorial del Municipio, coordinando sus acciones con el Estado o la Federación, en los casos de jurisdicción estatal o federal, tomando en cuenta la legislación en vigor.**

¹⁹⁸ Secretaría de Desarrollo Social. Op.Cit. p.22.

2. Formular la política y los criterios ecológicos particulares del Municipio.
3. Ejecutar el Programa Municipal de Protección al Ambiente, en congruencia con el Programa Estatal.
4. Planear, ejecutar y evaluar las acciones de Reordenamiento Ambiental Municipal.
5. Prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera, generada por fuentes que no sean de jurisdicción estatal o federal.
6. Incorporar en las licencias municipales de construcción que se refieran a obras o actividades que produzcan o puedan producir impacto o riesgos ambientales significativos, los resultados del dictamen que al efecto emitan las autoridades competentes.
7. Prevenir y controlar la contaminación de las aguas que tengan asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos, y de las que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población.
8. Prevenir y controlar la contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica y energía lumínica perjudiciales al ambiente, salvo en las zonas o en los casos de fuentes emisoras de jurisdicción estatal o federal.
9. Prevenir y controlar la contaminación originada por vapores, gases y olores perjudiciales al ambiente, cuando las fuentes contaminantes se encuentren dentro del territorio del Municipio.
10. Regular y controlar el manejo de los residuos sólidos municipales.
11. Proteger el ambiente de los centros de población, de los efectos negativos derivados de los servicios públicos municipales.
12. Prevenir y controlar contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de la alteración al ambiente no rebasen el territorio del Municipio o se haga necesaria la acción del Estado o de la Federación; sin perjuicio de tomar las medidas inmediatas que sean necesarias.
13. Participar en el establecimiento y vigilancia de las áreas naturales del Municipio que requieran ser preservadas.
14. Establecer las medidas necesarias e imponer las sanciones correspondientes por infracciones a la ley estatal, en el ámbito de su competencia.
15. Organizar la participación social en los programas de protección al ambiente.

16. Crear, reglamentar y organizar órganos colegiados de participación ciudadana para concertar, recomendar y colaborar en las acciones de protección al ambiente.
17. Promover el establecimiento de estímulos a la población que desarrolle actividades de protección al ambiente.
18. Participar con las autoridades estatales en materia de protección al ambiente, o a través de éstas con las federales o de otras entidades federativas.
19. Concertar convenios intermunicipales en los casos en que las fuentes contaminantes, los programas o acciones de protección, restauración o conservación comprendan dos o más municipios, dando intervención a la autoridad estatal correspondiente.
20. Integrar un sistema de información, que cuente con inventarios de fuentes contaminantes en su jurisdicción.
21. Celebrar convenios de coordinación, dentro del ámbito de su competencia, con el Estado para la realización de acciones que procuren la protección y el mejoramiento del ambiente. y
22. Hacer cumplir la ley ecológica del Estado, sus reglamentos y demás ordenamientos aplicables.

De la lista podemos observar, que si cuentan los municipios con atribuciones en materia ambiental, en específico en fuentes de contaminación y ordenación ambiental de su territorio, así como de los problemas ambientales derivados de la realización de actividades u obras.

Algo que debemos destacar, son los mecanismos de participación social que a través de instancias administrativas prevén los municipios: ellos son los consejos, comités, etc., de protección ambiental, los cuales son órganos de consulta y opinión en la materia y que se integran por ciudadanos respetables de la comunidad.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Ejemplo de ello es los Consejos Consultivos de Protección al Ambiente del Estado de México o los Comités Delegacionales de Protección al Ambiente en el Distrito Federal.

A la fecha contamos con 177 Consejos Ecológicos Municipales de Participación Ciudadana para fortalecer la gestión ambiental municipal y avanzar en la desconcentración de funciones.

Aunado a dichos órganos colegiados, contamos -por mandato de la Constitución Federal y del Plan Nacional de Desarrollo- con la figura del Regidor Ecológico, el cual es un funcionario del ayuntamiento dependiente de la Presidencia Municipal y que tiene a su cargo proponer y ejecutar programas de protección ambiental en el Municipio.²⁰⁰ Actualmente se han instalado 775 regidurías de protección ambiental en todo el país.

Todo este esquema administrativo, nos confirma que es en el municipio donde debe gestarse y promoverse la participación social en la gestión ambiental; nosotros consideramos que muchos de nuestros problemas ambientales -aún los derivados de explotación y uso de los recursos naturales, que son materia federal- tienen su origen y posible solución a nivel municipal.

5.5.4 Modelo de gestión ambiental participativa.

La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente.

A continuación propondremos un modelo de gestión ambiental participativa a nivel municipal, el cual consideramos, en base a la experiencia que

²⁰⁰ Estas regidurías han sido otorgadas a los partidos de oposición con presencia en el municipio, de hecho se ha entregado a representantes de la izquierda mexicana, hecho que de alguna forma ha contribuido a su vigencia y eficiencia, ya que son "puestos" que si aprovecha la oposición para trabajar y demostrar que sabe y puede gobernar.

durante dos años hemos acumulado en la materia y sobre todo en el trabajo con municipios, que es viable no sólo para promover la participación comunitaria, sino además para atender eficientemente los problemas ambientales.

Dicho modelo parte de las siguientes consideraciones:

1. No es posible proponer programas de acción si no se pregunta su opinión a los interesados o afectados.
2. Participar es romper la relación asimétrica de sumisión y dependencia.
3. Que existen alternativas para lograr una participación social cualitativamente superior en la conservación de los recursos naturales.
4. Los proyectos y programas no siempre han sido adecuados a las necesidades reales de la población.
5. El municipio es la instancia de la comunidad donde deben resolverse los problemas de cada comunidad.
6. Actualmente uno de los temas que tiene mayor interés, es el papel que podrían tener los gobiernos municipales en articular el desarrollo local con la gestión ambiental.
7. El problema no parece radicar en la falta de conocimientos científicos o técnicos para la formulación de proyectos, sino en la aplicación concreta de los mismos.
8. La manera como los grupos locales se organizan para resolver sus problemas es lo que colabora más decisivamente para elevar los niveles de integración social.
9. Las comunidades locales deben ser estimuladas y apoyadas para que mantengan el control sobre los usos de sus recursos naturales. Esto supone la revaloración y el reconocimiento de la sabiduría y de las tradiciones para la ordenación sustentable del agua, la tierra, la flora y la fauna.
10. Las acciones de restauración, conservación y uso adecuado de los recursos deben ser específicas para cada situación y deben articularse regionalmente.²⁰¹

²⁰¹ Moctezuma Navarro, David y Héctor S. Rosales Ayala. La Promoción Ecológica en el campo mexicano. Una práctica a desarrollar. Universidad Nacional Autónoma de México y Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de Cuernavaca, Morelos. México, 1992.p.37.

11. El desarrollo sustentable debe ser participativo y basarse en la comunidad. Es muy importante lograr la movilización de todos los sectores de la sociedad civil, ya que todos tienen una aportación valiosa que hacer.
12. El desarrollo sustentable en el caso de México, no implica una renuncia al desarrollo, sino la imperiosa necesidad de construir un proyecto propio que asegure el futuro de las generaciones por venir.
13. Los problemas en la gestión ambiental en parte se atribuyen a la gran dispersión de las distintas instituciones, su falta de coordinación y la ausencia muchas veces de un organismo rector que en materia ecológica pudiera dar las pautas para la conservación del medio ambiente. "Con esta perspectiva... la única posibilidad de enfrentar los problemas con buenos resultados, es viendo primero el problema, como un problema integral, totalizador y en segundo término combatir la dispersión de acciones y por lo tanto de recursos que finalmente se pierden o no se ven avances significativos y resultados, aparte de que no ha habido la capacidad hasta el momento de dar continuidad a las acciones; porque una cosa es dar continuidad y otra las inversiones federales o estatales de cada año o sexenio".²⁰²

Hay que admitir que la mayoría de las opciones de proyectos y programas se han hecho bajo una concepción del extensionismo que busca la adecuación de las comunidades a modelos diseñados de manera vertical y centralizada; y que prescinde de la experiencia local, desconoce los principios fundamentales de la educación de adultos, los violenta, y desaprovecha los espacios de educación comunitaria.²⁰¹

Por todas las consideraciones vertidas, consideramos que un modelo eficiente de gestión participativa debe responder y tomar en cuenta las siguientes preguntas: ¿Cómo se diagnostica la situación que se quiere modificar? ¿Cuál es la imagen de sociedad que motiva la acción? ¿Qué lugar se les da y cómo se concibe el desarrollo rural y urbano? ¿Cuál es el papel y la importancia que se les asigna a las prácticas promocionales? ¿Cómo podría avanzarse hacia la integración horizontal de todos los interesados en hacer compatible el desarrollo y el uso adecuado de los recursos naturales? ¿Por qué, cuándo y cómo participan las

²⁰² Ibid. p.117.

²⁰¹ Ibid. p.45.

comunidades en el cuidado y preservación del medio ambiente ? ¿ En qué situaciones la participación es más o menos difícil de lograr ? ¿ Qué estrategias institucionales se pueden utilizar para fomentar la participación ? ¿ Qué hacer cuando se considera necesario inducir cambios en las actitudes de la población ? ¿Cómo reconocer y apoyar las iniciativas culturales que coinciden con los objetivos del programa ? ¿ Cuáles son los factores que influyen en el fracaso o en el éxito de los programas de gestión ecológica en las comunidades ? ¿ Cómo lograr que surjan promotores, grupos y movimientos en las comunidades campesinas e indígenas para que participen en la solución de los problemas ecológicos ?

Una vez contestadas dichas preguntas, se debe tomar en cuenta el nuevo papel que le correspondería desempeñar al Municipio en relación a la problemática ambiental. Actualmente, la conciencia de los municipios de brindar servicios públicos a la población podría ser más relevante, si incorpora la perspectiva ambiental en las soluciones técnicas planteadas. Es decir, el municipio podría desarrollar su capacidad para generar opciones técnicas que sean social y ecológicamente viables.

La necesidad de potenciar las capacidades del municipio como promotor del desarrollo local implica el desarrollo de una estrategia global que vaya orientada hacia:²⁰⁴

- * La descentralización y democratización del Estado a través de la instancia municipal.
- * La mayor participación y compromiso de la población en solucionar sus problemas y en orientar el desarrollo local.
- * El reconocimiento y revalorización de la diversidad de situaciones ecogeográficas, socioculturales y políticas que se presentan dentro del territorio municipal, con objeto de diseñar estrategias diferenciales que contribuyan al desarrollo local.
- * La capacidad de trascender del nivel de prestación de servicios públicos hacia la orientación de las estrategias productivas dominantes en el municipio.

²⁰⁴ Ibid., p. 108.

- * La modificación de las pautas de producción y consumo dominantes que generan una mayor presión sobre los recursos naturales y un grave deterioro ambiental.
- * La visión regional y territorial de los problemas ambientales, en el sentido de no circunscribirlos únicamente a su jurisdicción.
- * El rescate de la visión de patrimonialidad de los recursos naturales que se encuentran en el municipio.
- * La generación de opciones tecnológicas que contribuyan a un desarrollo productivo y socioambiental más adecuado en el municipio.
- * El logro de mayores avances jurídicos en materia ambiental que contribuya a una ampliación de funciones y capacidades del municipio para abordar los problemas ambientales.

El municipio es la instancia donde deben resolverse los problemas de cada comunidad.

La propuesta de modelo se centra -tomando en cuenta la experiencia de Solidaridad- en el establecimiento de Comités Ambientales (COMA), como organización base en el municipio. Dichos comités se componen de un presidente, un secretario y varios promotores ecológicos

Estos comités serán electos en asamblea democrática y serán la instancia de coordinación con la autoridad.

La definición de los programas es a través de una consulta pública (convocada por promotores ecológicos del municipio) con la comunidad, la cual especifica sus demandas y problemas y en base a ello se elabora un diagnóstico que contemple:

- Diagnóstico sobre la problemática ecológica de la región, gubernamentales y no gubernamentales.
- Percepciones de las organizaciones sociales y los productores acerca de la situación ecológica y los programas gubernamentales en operación.

- Características sociales, económicas y culturales del lugar.
- Propuestas y alternativas de acción para atender la problemática de manera integral.

Una vez formulado el diagnóstico, los promotores plantean a la comunidad la formación de un comité integrado por ellos mismos, el cual será el encargado con el apoyo de recursos municipales y estatales, de aplicar el programa aplicable que la misma asamblea determine.

Si la asamblea decide participar, se levanta un Acta de Concertación en la cual se hace constar el establecimiento de un Comité Ambiental, así como el nombre de sus integrantes.

Posterior a ello, los promotores remiten la propuesta de programa al ayuntamiento, a fin de elaborar el expediente técnico, en el cual se establece la forma de llevar adelante el programa. Una vez elaborado dicho expediente, se somete a la discusión y aprobación del Comité para definir que obra o proyecto hacer, cómo llevarlo a la práctica, en cuánto tiempo, a qué costo.

El siguiente paso es formular el Plan de Manejo (que no es más que el expediente técnico ya aprobado) que norme y ordene las acciones del gobierno y de la sociedad civil (comunidades, organizaciones de productores, organismos no gubernamentales) en cuanto al uso de los recursos naturales y jerarquizar acciones, definiendo responsabilidades; señalar alternativas y proponer recomendaciones concretas y viables, basadas en un análisis serio y detallado de la región, en otras palabras, se elabora la etapa de planeación del programa.

Un elemento importante en la ejecución del programa, son los recursos financieros, los cuales serán aportados de la siguiente manera: la comunidad ya sea en especie o mano de obra, la autoridad municipal a través de los Fondos Ecológicos que para el efecto se constituyan. La Federación y el Estado participarán a través de aportaciones que realicen a dicho Fondo; los recursos aportados por la Federación deben provenir de dos instancias: de la Secretaría del

Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca , así como de la Secretaría de Desarrollo Social, toda vez que los proyectos implican e involucran acciones y obras de bienestar y desarrollo social, así como criterios de preservación, conservación, restauración y protección ecológica, todo ello para alcanzar un desarrollo sustentable (que es objetivo de ambas Secretarías).

En cuanto a los promotores ecológicos, deben ser gente de la propia comunidad, capacitados en cuestiones ambientales (no se requiere que sean especialistas o técnicos, pero sí que tengan por lo menos una visión integral del problema). Ellos son los encargados de motivar y encauzar la participación y entusiasmo de la comunidad en el programa. Son los encargados de motivar y educar a la comunidad, entendiendo a la acción educativa como una práctica educativa, es decir que es la práctica la que educa y que es ahí donde debe ubicarse la acción educativa²⁰¹

Con todo ello, se crea una planeación de abajo hacia arriba; se sustituye a la microregión por la comunidad como sujeto directo del programa y se logra la descentralización de recursos financieros hacia los gobiernos locales.

Resumiendo, podemos señalar que el modelo se rige por los siguientes principios:

- * Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.
- * Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.
- * Corresponsabilidad.
- * Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

²⁰¹ Ibid p. 52.

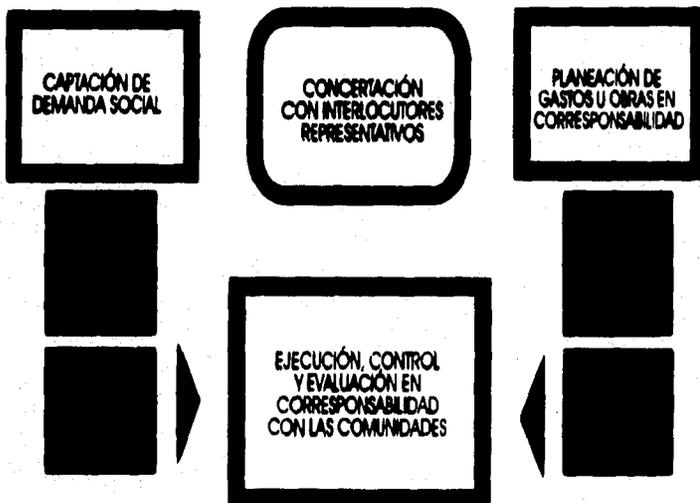
Su actuar por la estrategia del "siguiente paso", es decir, que no se puede pasar a la siguiente etapa del programa, si antes no se cumplió con los objetivos de la anterior etapa.

Las etapas del modelo son:

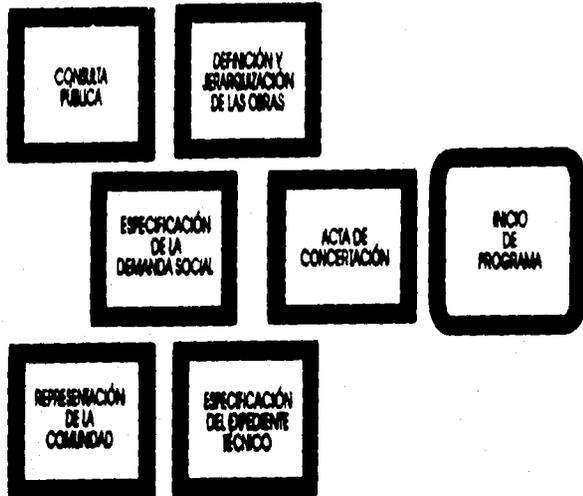
- * Diagnóstico.
- * Propuesta y creación del Comité Ambiental.
- * Plan de Manejo.
- * Planeación; y
- * Evaluación en todas y cada una de las etapas.

Los esquemas de funcionamiento son los siguientes:

Cuadro No.19
"Elaboración del Programa"



Cuadro No.20
"Planeación Participativa"



Un solo comité puede atender y hacerse cargo de varios programas, o crearse un comité por cada programa a realizar en el municipio.

El éxito del modelo radica en la gente, en su participación. Hoy día el individuo tiene mayor certeza de lo que pueden lograr con su participación, con su propia fuerza. La comunidad ha aprendido, además, a relacionarse de una nueva forma con las instancias de los gobiernos federal, estatal y municipal, para el planteamiento de sus demandas y el diseño y ejecución de las soluciones a ellas.

El modelo parte de la hipótesis de que la participación de las comunidades en cualquier acción gubernamental depende al menos de tres aspectos: a) la cultura (tradiciones, valores, percepciones) de las comunidades; b) el entramado de intereses económicos y políticos de determinada zona; y c) la definición y aplicación concreta de las políticas públicas.²⁰⁶

La gestión ambiental participativa debe articularse con un proceso amplio de aprendizajes colectivos, donde los planes de manejo de los recursos (bosques,

²⁰⁶ Ibid., p. 140.

agricultura, pesca, etc.) formen parte de una visión estratégica para la comunidad que conjugue una proyección integral, regional y comunitaria para la misma. Integral, porque debe tomar en cuenta la diversidad de intereses para acciones concertadas; regional, porque debe procurar la articulación de grupos, sectores, intereses, actividades y recursos en un frente amplio para la defensa y uso adecuado de los ecosistemas; comunitario, porque debe fortalecer el espíritu de beneficio compartido presente en las instancias comunales de decisión.²⁰⁷

La gestión ambiental participativa tiene un papel fundamental para lograr conjugar los recursos intelectuales con los mecanismos organizativos, motivacionales y educativos que son necesarios para promover, hacer avanzar, poner en marcha, un movimiento que tienda a armonizar la justicia social con el cuidado del medio ambiente.

Tal vez para muchos, hablar de participación ciudadana sea hablar de un sueño, pero recordemos que todo lo que existe: las casas, los autos, las estufas, etc., primero fué un sueño, una idea en la mente de alguien, incluso la vida misma primero fué un sueño en la mente del creador; todo lo que existe es un sueño hecho realidad. Esperamos y confiamos totalmente en ello, que llegará el día en que hablar de participación social sea hablar de una hermosa y absoluta realidad.

Llegará el día en que hablemos, no de lo que tenemos, sino de lo que amamos.

Es cuanto.

José Manuel Salazar Uribe,²⁰⁸
Primavera de 1996.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ En caso de alguna observación o comentario al presente trabajo, le agradeceré me lo haga saber al teléfono 394-30-86 o por escrito al Andador 7 del Cántaro, dúplex 17 casa 1, Colonia Villa Coapa, C.P. 14390. Delegación Tlalpan de esta Ciudad.

Conclusiones

I.- La Participación Social.

1.- Por participación podemos entender el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad. El interés por las cosas públicas es el punto de arranque de dicha participación, pero ella sólo puede generarse en una sociedad democrática y abierta.

2.- La idea fundamental de la participación social es que los ciudadanos tomen las decisiones que les afectan.

II.- Elementos de la Participación Social.

1.- Pero debe existir o darse ciertas condiciones o elementos que permitan dicha participación; condiciones sociales e individuales que nos motiven a participar. Dichos elementos son: un Estado democrático; información y educación cívica; voluntad de participación y agrupaciones u organizaciones intermedias que sean el enlace entre el ciudadano y el poder; la reducción de las distancias sociales, esto, es la abolición de los privilegios y la posibilidad de que la capilaridad social se manifieste de manera más clara; la flexibilidad de las relaciones de autoridad; la existencia de fuentes independientes de poder que permitan escapar del dominio mayoritario.

III.- Formas de Participación Social.

1.- Muchas son las formas como podemos participar, ya sea de manera institucional, cotidiana e incluso revolucionaria (caso Chiapas).

2.- Dicha participación debe abarcar todas las áreas de la vida nacional; entre ellas, la gestión ambiental del país. Entendiendo por gestión ambiental al conjunto de actividades humanas que tienen por objeto la ordenación del ambiente. La Gestión Ambiental es un conjunto de actividades humanas que tiene por objeto la ordenación del ambiente, usando para ello la política, el derecho y la administración ambientales, involucrando a diferentes actores: elementos humanos, circunstancias e instrumental político.

IV.- Marco legal de la Participación Social.

1.- Pero esta participación debe de tener un marco legal que permita, promueva y apoye dicha participación. Nuestra Constitución consigna dicha participación en todas las áreas del desarrollo nacional; en su artículo 26 establece un Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la cual se consigna la obligación del Estado de incorporar en ella a los grupos y sectores de la sociedad.

Las condiciones psicológicas o individuales que tienen que ver con la percepción propia del individuo son sus hábitos; su miedo, apego a lo conocido y sus tendencias o resistencia al cambio.

Igualmente la Ley de Planeación, reglamentaria de dicho artículo constitucional, regula y establece como canales de la participación social a la consulta popular y los convenios de concertación.

2.- Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recoge dicho concepto y lo plasma siguiendo al anterior Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, reiterando que la concertación, el diálogo y la tolerancia, serán los ejes de dicha participación.

3.- Es por ello que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el Programa Nacional para la Protección al Medio Ambiente, establecen la obligación a cargo de la autoridad de promover la participación social

en los programas, criterios, acciones y planes cuyo objetivo sea la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Indudablemente que todo ésto no genera participación por sí misma, pues falta el elemento humano que la haga posible: el ciudadano.

Actualmente nuestro país y a partir de los sismos de 1985 y de las elecciones presidenciales de 1988 se ha vuelto un país más informado y participativo; en los últimos años se ha gestado una nueva cultura política y cívica que demanda espacios de participación, así como una democratización efectiva de las instituciones de la República.

4.- En materia ambiental esa participación se da en distintas formas: individual o colectiva (entre ellas a través de grupos ecologistas); por los medios de comunicación; a través de instituciones educativas y/o de investigación, etc.

5.- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, regula de manera difusa y sistemática la participación social en materia ambiental. Las normas dispersas las encontramos en diversos capítulos de la Ley, sobre todo enfocadas como "criterios" a seguir en la conducción de la política ambiental y en la aplicación de sus instrumentos, en la administración de las áreas naturales protegidas y la prevención y control de la contaminación de las aguas y del suelo. Las normas reguladas en forma sistemática están presididas por los artículos 157 al 159 de la ley, en lo relativo a la participación social, y en los artículos 189 al 194, a través de la denuncia popular.

De lo anterior observamos que legalmente la participación en la gestión ambiental, es contemplada y regulada a través de la participación propiamente dicha y por medio de la denuncia popular; esta última considerada como instrumento en la vigilancia del cumplimiento y aplicación de la normatividad ambiental.

Dicha participación será realizada a través de la concertación de acciones con la autoridad.

La autoridad ambiental en nuestro país vive en la actualidad una época de ajustes y cambios. Podemos afirmar que la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, responde al modelo de gestión ambiental de una estructura jurídico-administrativa especializada, encargada de conducir al país a un desarrollo sustentable en donde la protección ambiental y uso sustentable de los recursos naturales son meta y norma en la acción.

6.- Es a esta Secretaría a quien corresponde, a través de dos órganos desconcentrados atender y promover la participación social en la gestión ambiental. Es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente la encargada de promover dicha participación y el Instituto Nacional de Ecología el encargado de elaborar los convenios de concertación respectivos. Es decir, los grupos y sectores privado y social pueden participar en materia ambiental a través de la concertación.

7.- El rubro donde más se participa es en la formulación de la política ambiental y en la vigilancia de la normatividad ambiental. Son los Organismos No Gubernamentales Ambientales y las Instituciones Académicas los que más participan; el ciudadano, el individuo circunscribe más su participación a actos de denuncia popular y quejas, claro está, sin excluir su colaboración en el cambio de actitudes y hábitos nocivos para el ambiente.

8.- Podemos decir que es a través de la denuncia popular que se ejercita el interés ciudadano de proteger al ambiente; basta con ver el número de quejas presentadas el año pasado. Por otro lado la participación social propiamente dicha es llevada a cabo por los grupos ecologistas y por instituciones académicas toda vez que son ellos los que cuentan con mayor información y posibilidades técnicas y materiales para intervenir en asuntos ambientales.

V.- La Gestión Ambiental en México.

1.- La verdad es que la gestión ambiental mexicana no podrá avanzar como debe hacerlo, dentro de un Estado cuyas formas administrativas están más vinculadas a las tradiciones borbónicas o napoleónicas, que a los requerimientos de una sociedad moderna. Bajo muchos conceptos la gestión ambiental es parte sustantiva de un proceso incompleto de modernización del Estado, que es necesario acelerar para que México pueda ingresar al siglo XXI en condiciones más sólidas.

2.- La gestión ambiental en México debe fortalecerse considerablemente en todos sus niveles. Las tendencias de descentralización, transectorización y participación en curso, deben profundizarse. Es importante que se refuerce la gestión local, en los términos de la legislación ambiental vigente y sus propósitos de largo plazo. Es también especialmente importante que se fortalezcan los mecanismos de coordinación existentes. Por último, es vital que se promueva en forma activa la participación social.

VI.- Participación social en la Gestión Ambiental.

1.- Es en el municipio donde debe gestarse y promoverse la participación social en la gestión ambiental, toda vez que el gobierno municipal es la instancia que permite una cercanía real con la población y responde efectivamente a sus necesidades y proyectos de solución.

2.- La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

3.- Los gobiernos municipales están constituidos por vecinos de la comunidad que conocen y comparten los problemas, por ello son la instancia idónea para coordinar los esfuerzos sociales e institucionales para una gestión ambiental participativa.

VII.- Modelo de Gestión Ambiental participativa.

1.- Un modelo alternativo de gestión ambiental participativa debe partir y tomar en cuenta que no es posible proponer programas de acción si no se pregunta su opinión a los interesados o afectados, y se considera que participar es la forma de romper la relación asimétrica de sumisión y dependencia de las comunidades.

2.- Dicho modelo de gestión participativa debe partir de la hipótesis de que la participación de las comunidades depende al menos de tres aspectos: la cultura de la comunidad, el entramado de intereses económicos y políticos de la zona, y de la definición y aplicación concreta de las políticas públicas.

3.- La aplicación del modelo debe recaer en la creación y establecimiento de Comités Ambientales, quienes serán la instancia de concertación entre comunidad y gobierno. El trabajo de los comités se basará en los principios de respeto, participación efectiva, corresponsabilidad y transparencia.

4.- Las etapas que guiarán el trabajo de los comités son: diagnóstico de la problemática ambiental del lugar, creación del comité respectivo, elaboración y aprobación del Plan de Manejo del Programa, la planeación y por último la evaluación en cada etapa del programa. Con ello se logra que las decisiones se tomen y los recursos se ejerzan ahí donde existen los problemas y con la intervención directa de los encargados de resolverlos.

5.- Un modelo de gestión ambiental participativa implica apoyar las iniciativas que la sociedad civil ha emprendido para conocer, restaurar y usar

adecuadamente los ecosistemas de la región. Implica también darle una mayor importancia al municipio como sujeto potencial de la gestión ambiental.

6.- La gestión ambiental participativa en el caso de las comunidades no debe consistir en obtener su participación en programas diseñados de manera vertical, sino en propiciar y fomentar la apropiación comunitaria de los recursos; esto implicará consolidar las instancias comunitarias de decisión y recalcar que no sólo importa lo que ocurra al interior de cada comunidad, sino también lo que suceda entre ellas y su repercusiones hacia el resto de la sociedad.

7.- La estrategia pluridimensional que requiere el desarrollo sustentable sólo será posible con tareas y compromisos asumidos por todos. Pero ¿ cómo propiciar la participación social en programas sistemáticos de gestión ambiental participativa ? ¿ cómo conciliar el crecimiento económico, la justicia social y la protección al ambiente ?

Las respuestas están grabadas en el corazón de cada uno de nosotros y su posibilidad de realización en la voluntad que nos anima. El rumbo está claro...

Es cuanto.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. **SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.** Editorial Porrúa. México, 1989.
- Audirac Camarena, Carlos Augusto, et.al. **ABC DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL.** Editorial Trillas, México, 1994.
- Azuara Pérez, Leandro. **SOCIOLOGÍA.** Editorial Porrúa. Decimoprimer edición. México, 1991.
- Azueta, Antonio, et.al. **DESARROLLO SUSTENTABLE.** Hacia una política ambiental. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. **LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA REALIDAD.** Amorrortu Editores. Argentina, 1991.
- Borge, Tomas. **SALINAS, LOS DILEMAS DE LA MODERNIDAD.** Siglo Veintiuno Editores. México, 1993.
- Brañes, Raúl. **MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO.** Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Cabrera Acevedo Lucio. **EL DERECHO DE PROTECCION AL AMBIENTE.** Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.
- Cámara de la Industria Alemana (BID) **POLÍTICA INTER-NACIONAL DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.** Perspectivas 2000. Alemania, 1992. Edición en español, 1994.
- Carmona Lara, María del Carmen. **DERECHO ECOLÓGICO.** Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.
- Césarman, Fernando. **CRONICAS ECOLÓGICAS.** Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad **EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.** Serie "Una visión de la modernización de México". Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Departamento del Distrito Federal, et.al. **¡AYUDAME! ACCIONES PRACTICAS PARA MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE EN LA CIUDAD DE MEXICO.** Segunda edición. México, 1993.
- Deffis Caso, Armando. **LA BASURA ES LA SOLUCIÓN.** Editorial Concepto S.A. México, 1989.

- Duverger, Maurice.** SOCIOLOGÍA POLÍTICA. Editorial Ariel. Barcelona, 1972.
- Ferrer Pérez, Luis.** GUÍA PRÁCTICA DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL. Editorial Trillas. Segunda edición. México, 1989.
- Friederich Ebert S. Grupo de Estudios Ambientales, A.C.** EDUCACION AMBIENTAL, CUADERNOS PARA UNA SOCIEDAD SUSTENTABLE. México, 1993.
- Gobierno del Estado de México** LEGISLACIÓN Y ACUERDOS SOBRE PROTECCION AMBIENTAL, Estado de México, México, 1992.
- González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coordinadores).** MÉXICO HOY. Siglo XXI editores. Decimosegunda edición. México, 1989.
- González Márquez José J. (coordinador).** DERECHO AMBIENTAL. Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales Humanidades. México, 1994.
- Gutiérrez Becerril, Héctor Rodolfo.** LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA EN LA PERSPECTIVA DE SOLUCIÓN EN EL MARCO DE LOS CARACTERES GENERALES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL INTERNACIONAL. universidad Autónoma del estado de México, Facultad de Derecho (Tesis), 1991.
- Hambling/Matthews** SOCIOLOGÍA. Publicaciones cultural, S.A. Segunda edición. México, 1986.
- Hume, Patricia.** GUÍA PARA LOS NIÑOS QUE QUIEREN SALVAR EL PLANETA. Editorial Diana. México, 1991.
- Instituto Nacional de estudios Históricos de la Revolución Mexicana.** NUESTRA CONSTITUCIÓN. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. INHERM. México, 1990. Tomos 7,8,10 y 11.
- Lara Castillo, Alonso.** MOMENTO DE COMPROMISO. Participa en una aventura en la conciencia y compromiso social. Editorial Diana. México, 1994.
- Lara Ponte, Rodolfo.** LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO. H. Cámara de Diputados y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1993.

- Leff, Enrique y Julia Carabias** **CULTURA Y MANEJO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES.** Dos volúmenes. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM y Miguel Ángel Porrúa-Grupo Editorial. México, 1993.
- Méndez Morales, José S.** **PROBLEMAS ECONÓMICOS DE MÉXICO.** McGrawHill Segunda Edición. México, 1991.
- Montaño, Jorge.** **LAS NACIONES UNIDAS Y EL ORDEN MUNDIAL 1995-1992.** Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Moya Palencia, Mario.** **DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN.** Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982.
- Muñoz Barret, Jorge (coordinador).** **LA INDUSTRIA PETROLERA ANTE LA REGULACIÓN JURÍDICA-ECOLÓGICA EN MÉXICO.** Universidad Nacional Autónoma de México y PEMEX. México, 1992.
- Murillo, Francisco.** **ESTUDIOS DE SOCIOLOGÍA POLÍTICA.** Colección de Ciencias Sociales. Editorial Tecnos. Madrid, 1976.
- Nava Negrete, Alfonso.** **DERECHO ADMINISTRATIVO.** Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.
- Organización de las Naciones Unidas.** **MISIÓN RESCATE: PLANETA TIERRA.** Larousse. México, 1994.
- Ortega Lomelín Roberto.** **FEDERALISMO Y MUNICIPIO.** Serie "Una visión e la Modernización de México". Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Ortiz Ramírez, Serafín.** **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.** Editorial Cultura, T.G., S.A. México, 1961.
- PEMEX** **BREVIARIO DE TÉRMINOS Y CONCEPTOS SOBRE ECOLOGÍA Y PROTECCIÓN AMBIENTAL.** Segunda edición. México, 1991.
- Porrú, Jonathon.** **SALVEMOS LA TIERRA.** Editorial Aguilar. Primera edición mexicana, 1991.
- Rebolledo, Juan.** **LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO.** Serie "Una visión de la Modernización de México". Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Recasens Siches, Luis.** **TRATADO GENERAL DE SOCIOLOGÍA.** Editorial Porrúa. Vigésimo tercera edición. México, 1993.

- Robbins, Stephen P.** **COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL.** Conceptos, controversias y aplicaciones. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. México, 1987.
- Salazar Uribe, José Manuel** **TURISMO Y MEDIO AMBIENTE: Las nuevas tendencias.** México, 1994.
- Serra Rojas, Andrés.** **DERECHO ADMINISTRATIVO.** Librería de Manuel Porrúa, S.A. Tercera edición. México, 1965.
- Secretaría de Desarrollo Social.** **LA SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL.** México, 1993.
- INFORME DE LA SITUACIÓN GENERAL EN MATERIA DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE 1991-1992.** México, 1993.
- INFORME DE LA SITUACIÓN GENERAL EN MATERIA DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE 1993-1994.** México, 1993.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.** **ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.** Editorial Porrúa. México, 1981.
- Senior, Alberto.** **COMPENDIO DE UN CURSO DE SOCIOLOGÍA.** Francisco Méndez editor. México, 1984.
- Schmidheiny, Stephan.** **CAMBIANDO EL RUMBO.** Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- Tellez, Luis.** **NUEVA LEGISLACIÓN DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS.** Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- Tena Ramírez, Felipe.** **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.** Editorial Porrúa Décimoprimer edición. México, 1972.
- Turk, Turk Wittes.** **ECOLOGÍA, CONTAMINACIÓN, MEDIO AMBIENTE.** Editorial Interamericana. México, 1973.
- Universidad Iberoamericana.** **DIRECTORIO DE ECOLOGOS.** Segunda edición. México, 1992.
- JURÍDICA.** Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 22. México, 1993.
- Vázquez Torres, Guadalupe.** **ECOLOGÍA Y FORMACIÓN AMBIENTAL.** Editorial McGraw Hill. México, 1993.

- Vázquez Yañez Carlos,**
Alma Orozco Segovia. **LA DESTRUCCIÓN DE LA NATURALEZA.** SEP, Fondo
de Cultura Económica, Conacyt. México, 1992.
- Vernier, Jacques.** **¿QUE SE? EL MEDIO AMBIENTE.** Presses Universitaires
de France y Publicaciones Cruz O., S.A. México, 1992.
- Yañez Garrido, Luis.** **PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y ANÁLISIS DE**
GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
Publicaciones Contables Administrativas. México, 1976.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
D.O. 25 de octubre de 1993 (últimas reformas).

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.
D.O. 31 de mayo de 1989.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
D.O. 28 de diciembre de 1994 (últimas reformas).

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL
AMBIENTE.
D.O. 28 de enero de 1988.

LEY DE PLANEACIÓN.
D.O. 5 de enero de 1983.

LEY AGRARIA.
D.O. 26 de febrero de 1992.

LEY DE AGUAS NACIONALES.
D.O. 1 de enero de 1992.

LEY FORESTAL.
D.O. 22 de diciembre de 1992.

LEY DE PESCA.
D.O. 25 de junio de 1992.